

## STATÉCO

N° 100, 2006

INSEE

Unité de la coopération technique  
Internationale

Division Appuis et méthodes  
statistiques pour le développement  
Timbre D320

18, boulevard Adolphe Pinard  
75675 Paris Cedex 14

Téléphone : (33) 1 41 17 53 13  
Télécopie : (33) 1 41 17 66 52

DIAL  
4, rue d'Enghien  
75010 Paris

Téléphone : (33) 1 53 24 14 50  
Télécopie : (33) 1 53 24 14 51

AFRISTAT  
BPE 1600  
Bamako  
République du Mali

Téléphone : (223) 221 55 00  
Télécopie : (223) 221 11 40

**Directeur de la publication**  
Jean-Michel Charpin

**Co-rédacteurs en chef**  
Blaise Leenhardt  
Gérard Osbert  
Pierre Verdier

**Secrétaire de rédaction**  
Coryne Ajavon

**Comité de rédaction**  
Jean-Pierre Cling / INSEE, DIAL  
Blaise Leenhardt / AFD, DIAL  
Jean-David Naudet / AFD  
Gérard Osbert / AFRISTAT  
François Roubaud / IRD-Paris, DIAL  
Pierre Verdier / INSEE

Tirage à 2.000 exemplaires

© INSEE 2006  
ISSN 0224-098-X

## Sommaire

|                                                                                                                       |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Editorial : 100 numéros de STATECO .....</b>                                                                       | <b>3</b>  |
| Jean-Pierre Cling, Directeur du GIE DIAL<br>Blaise Leenhardt, Co-rédacteur en chef de STATECO                         |           |
| <b>Dossier Central : Bilan et nouvelles formes de la<br/>coopération économique et statistique avec<br/>l'Afrique</b> |           |
| <b>Avant Propos : Statistiques, développement et démocratie.....</b>                                                  | <b>14</b> |
| Yves Franchet                                                                                                         |           |
| <b>AFRISTAT : 10 ans d'appui aux systèmes statistiques africains<br/>et programme stratégique de travail .....</b>    | <b>17</b> |
| Martin Balepa et Gérard Osbert                                                                                        |           |
| <b>Quelques nouvelles pistes de travail pour AFRISTAT .....</b>                                                       | <b>33</b> |
| Jean Pierre Behmoiras                                                                                                 |           |
| <b>PARIS21 pour le renforcement de la statistique en Afrique<br/>Interview d'Antoine Simonpiétri.....</b>             | <b>39</b> |
| <b>L'appui de DIAL à la coopération économique et statistique<br/>avec l'Afrique.....</b>                             | <b>44</b> |
| J.-P. Cling et F. Roubaud                                                                                             |           |
| <b>Le CESD - Paris : au service de la formation statistique.....</b>                                                  | <b>62</b> |
| Xavier Charoy et Lamine Diop                                                                                          |           |
| <b>Des formations internationales au CEFIL .....</b>                                                                  | <b>69</b> |
| Michel Boeda, Catherine Meunier et Michel Péronnet                                                                    |           |
| <b>L'héritage d'AMIRA .....</b>                                                                                       | <b>81</b> |
| Jacques Charmes                                                                                                       |           |
| <b>Le temps de la stratégie et du réalisme.....</b>                                                                   | <b>84</b> |
| Philippe Pommier                                                                                                      |           |

|                                                                                                                                                     |            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Faut-il continuer à élaborer en Afrique des modèles quasi-comptables centrés sur les tableaux ressources-emplois ? .....</b>                     | <b>91</b>  |
| Rolf Meier et Marc Raffinot                                                                                                                         |            |
| <b>Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ? .....</b>                                             | <b>105</b> |
| Marc Raffinot et Boris Samuel                                                                                                                       |            |
| <b>Lecture des Comptes Economiques Rapides pour l’Outre-Mer du point de vue de la statistique africaine .....</b>                                   | <b>121</b> |
| Thierry Cornaille, Daniel Huart, Claude Joeger, Blaise Leenhardt et Jean David Naudet                                                               |            |
| <b>Recherche économique et prise de décision publique en Afrique : quel rôle de la coopération ? .....</b>                                          | <b>131</b> |
| Elias T. Ayuk et Mohamed Ali Marouani                                                                                                               |            |
| <b>Peuplement et monde réel : Plaidoyer pour un nouveau paradigme de l'aide .....</b>                                                               | <b>139</b> |
| Jean Marie Cour                                                                                                                                     |            |
| <br><b>Hors dossier</b>                                                                                                                             |            |
| <b>Les échanges entre la Chine et l’Afrique, Situation actuelle, perspectives et sources pour l’analyse .....</b>                                   | <b>149</b> |
| Jean Raphaël Chaponnière                                                                                                                            |            |
| <b>Recettes publiques des pays en développement, Méthode d’évaluation.....</b>                                                                      | <b>163</b> |
| Jean-François Brun, Gérard Chambas et Jean-Louis Combes                                                                                             |            |
| <b>Présentation du numéro spécial d’Economie et Statistique sur les approches de la pauvreté à l’épreuve des comparaisons internationales .....</b> | <b>173</b> |
| Daniel Verger                                                                                                                                       |            |

# Editorial

## 100 numéros de STATECO

Jean-Pierre Cling  
Blaise Leenhardt<sup>1</sup>

En **1972** paraît le premier numéro de STATECO, « bulletin de liaison des statisticiens et économistes exerçant leurs activités en Afrique », à l'initiative d'André Ficatier et de quelques statisticiens économistes de l'INSEE exerçant sur le continent. La périodicité est trimestrielle. La revue a beaucoup évolué depuis sa création et nous nous contenterons de mentionner ci-après les dates-clé de son histoire.

- A partir de **1976** (après une interruption d'un an de la publication), STATECO est repris par le Service de la Coopération de l'INSEE dont il devient le support officiel de communication, Yves Franchet en étant le premier rédacteur en chef. L'éditorial du premier numéro de la nouvelle formule (N°7, février 1976) rappelle les missions de la revue, à savoir « être un lien, donc faire part des travaux des uns et des autres, de leurs réflexions, de leur projet ». Dans le même ordre d'idées, il énonce le souhait que « STATECO continue d'être et soit de plus en plus un instrument de travail méthodologique et technique ». Cet éditorial se conclut par le souhait que STATECO puisse un jour être conçu et réalisé en Afrique même. C'est la « grande époque » de STATECO, qui de fait tient lieu de première revue méthodologique de l'INSEE et constitue un lieu de grande effervescence intellectuelle. La plupart des articles que nous citons par la suite ont d'ailleurs été publiés au cours de la décennie suivante. Au cours de ces années, STATECO diffuse les travaux du Groupe AMIRA<sup>2</sup> sur la statistique africaine. Mis en place par Gérard Winter (détaché de l'ORSTOM à l'INSEE, où il assure la fonction de Chef du Service de Coopération), ce groupe pluridisciplinaire rassemble des économistes, des statisticiens, des anthropologues et des sociologues ayant une expérience de l'Afrique. Il a pour objectif, selon les termes de son promoteur (cf. l'article de présentation dans ce même N°7 de 1976), de procéder à une analyse critique des méthodes employées pour les enquêtes, la planification et l'évaluation des projets et de proposer des pistes pour l'organisation et les méthodes de l'investigation socio-économique plus adaptées.
- En **1990** naît un jumeau en anglais, Inter-Stat, publié par EUROSTAT (Office européen de statistiques), DFID (la Coopération britannique) et l'INSEE. Tout en possédant sa propre politique éditoriale, Inter-Stat a aussi souvent repris des articles de STATECO, en leur assurant ainsi une large diffusion dans les pays anglophones. Inter-Stat a disparu en 2004.
- En **1996**, le numéro 85 affiche une nouvelle maquette. La revue adopte un format bi-colonne plus moderne, inspiré de la revue mensuelle Economie et Statistique de l'INSEE.

---

<sup>1</sup> Les auteurs remercient Michel Blanc, François Roubaud et Gérard Winter qui ont contribué par leurs remarques constructives à enrichir cet éditorial. Ils restent seuls responsables des opinions exprimées et des erreurs éventuelles.

<sup>2</sup> AMIRA pour « Amélioration des méthodes d'investigation en milieu rural africain ».

Mais l'évolution des modalités de la coopération technique de l'INSEE en Afrique tarit progressivement le vivier des auteurs potentiels d'articles. Ainsi, STATECO ne publie plus que deux numéros par an à partir du milieu des années 1990.

- En **2004**, après trois années d'interruption, STATECO paraît à nouveau, dans le cadre d'une co-édition entre l'INSEE, AFRISTAT et DIAL. Le souhait d'africanisation de la revue affirmé près de trente ans auparavant est ainsi au moins partiellement réalisé. L'éditorial du premier numéro de la nouvelle formule (N°98) affirme une volonté d'élargir le champ couvert à des travaux d'analyse économique quantitative sur les PED. Par la même occasion, STATECO se dote à l'image des revues scientifiques d'un comité de rédaction et d'un système de relecture des articles par des référents. Depuis cette date, la périodicité est devenue annuelle avec la parution de plusieurs dossiers spéciaux, dont le présent. L'intérêt suscité par cette nouvelle formule, dont témoignent à la fois les nouvelles demandes d'abonnement et l'afflux de propositions d'articles, nous a démontré l'utilité de l'effort que nous avons accompli pour la relance de STATECO.

Au cours des dernières décennies, STATECO a rempli sa mission avec humilité, en s'intéressant principalement à l'Afrique qui était le champ privilégié de la coopération menée par l'INSEE jusqu'aux années 1990. Pendant de nombreuses années, les agents de l'INSEE écrivaient souvent un article au retour d'une mission de coopération pour en tirer des enseignements qui dépassaient le plus souvent le cadre des PED. Les auteurs africains n'ont pas été absents : avec plus de cinquante références, un numéro sur deux comporte un article rédigé ou co-rédigé par un statisticien africain. STATECO a aussi été un lieu de débats à la fois méthodologiques mais aussi économiques avec la publication de notes de lecture, de commentaires sur les articles parus ainsi que la reprise d'articles ou de communications économiques d'économistes prestigieux (parmi lesquels figure Raul Prebisch sur le lien entre interdépendance et développement), ou l'organisation de séminaires internationaux de réflexion sur des problèmes statistiques majeurs de l'économie du développement comme l'informel où la lancinante inadéquation entre production et demande de statistiques<sup>3</sup>.

Parcourir les numéros parus depuis l'origine revient à revenir sur trois décennies de coopération économique et statistique de la France avec l'Afrique, avec ses espoirs, ses succès...et ses déceptions. Cette lecture éclaire également sur les préoccupations des auteurs de la revue au cours des dernières décennies, qui tournent principalement autour de quelques sujets passés en revue brièvement ci-après, correspondant aux principaux thèmes d'activité des services statistiques dans le monde<sup>4</sup> (démographie ; statistiques sociales et économiques ; comptabilité nationale, etc.). Malgré l'arbitraire qu'implique une telle méthode (nous prions tous les nombreux auteurs que nous n'avons pas la place de citer de nous en excuser), nous avons choisi de citer ici quelques auteurs qui ont particulièrement marqué l'histoire de la revue<sup>5</sup>. C'est en effet une caractéristique de cette revue d'avoir des auteurs aussi fidèles

<sup>3</sup> Séminaire sur les statistiques de l'emploi et du secteur non structuré (Rabat, 10-17 octobre 1984) - Rapport des sessions et communications, 2 tomes (584 pages au total), INSEE, Paris, juillet 1985. (Le séminaire était organisé par l'INSEE, l'ORSTOM et la Direction de la statistique du Ministère du Plan du Maroc, et placé sous l'égide de l'AISE -Association internationale des statisticiens d'enquête-)

- Actes du séminaire sur l'adéquation entre la production et la demande de données statistiques dans les pays en développement (« La statistique au service des décideurs », Lomé, 11-17 octobre 1989), 2 tomes (719 pages au total), INSEE, Paris, avril 1990. (Le séminaire était organisé par l'INSEE, l'Office statistique des communautés européennes et la Direction de la statistique du Ministère du Plan et des Mines du Togo, et également placé sous l'égide de l'AISE -Association internationale des statisticiens d'enquête-)

<sup>4</sup> Thèmes qui nous ont servi à classer les articles dans le CD ROM joint à ce numéro.

<sup>5</sup> Les auteurs cités ici sont tirés, sauf exceptions, de la liste des auteurs suivants, sélectionnés en retenant ceux qui ont écrit au moins 5 articles dans la revue depuis sa création (hors notes de lecture). Il s'agit de Philippe

(certains ont écrit depuis 20 ans dans la revue) et aussi prolifiques, à côté de la plupart des auteurs qui ne sont intervenus qu'une seule fois. Regardons ce que ces auteurs ont écrit sur quelques thèmes-clé, en cherchant à citer sur chacun de ces thèmes les travaux qui nous paraissent les plus significatifs de la production de STATECO depuis sa création. Ce faisant le lecteur verra revenir vers lui ce que l'on peut aussi appeler le questionnement post colonial des statisticiens français et francophones de terrain : c'est une des vertus majeures de STATECO de nous présenter humblement et sans fard la pensée de ces acteurs du développement.

La **démographie** a été un premier domaine étudié. Rémy Clairin, administrateur INSEE et Philippe Antoine, chercheur à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD, ex-ORSTOM), ont promu de nouvelles méthodes d'enquêtes démographiques adaptées aux PED tout en conduisant des analyses sur les tendances démographiques en Afrique (migrations, nuptialité, etc.) et dans les DOM-TOM. Paradoxalement, les questions de recensement de population ont été peu abordées par STATECO depuis ses débuts, bien qu'il s'agisse depuis les Pharaons du socle historique de la statistique officielle. Peut-être faut-il y voir la marque de la rareté des recensements en Afrique, sachant que certains pays du continent n'ont pas mené de recensement depuis plus de vingt ans, ou bien aussi modestie de la coopération menée par l'INSEE dans ce domaine ? L'absence « d'état civil » est bien difficilement surmontable, d'où l'intérêt apporté par STATECO à un investissement sur ce thème.

Les **statistiques sociales** ont été également particulièrement étudiées du fait du développement des enquêtes ménages. Jean Luc Dubois (alors assistant technique) et Jacques Charmes chercheur à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD) ont beaucoup écrit sur ce thème particulièrement dans les années 1980, suite au lancement des premières enquêtes budget-consommation (LSMS) à l'initiative de la Banque mondiale. Le premier s'est intéressé à la fois aux techniques de sondage (recherche des unités d'observation, calcul des coefficients d'extrapolation) et d'analyse des résultats d'enquêtes (l'exemple des conditions de logement en Côte d'Ivoire, distribution et composantes des prix des produits vivriers dans ce même pays). Le second a plus particulièrement étudié le secteur non structuré à travers les enquêtes dans le cas de la Tunisie, allant jusqu'à proposer des méthodes d'intégration de ce secteur dans les comptes nationaux. Gérard Ancey, chercheur IRD également, a quant à lui proposé dans le cadre du groupe Amira de mieux prendre en compte dans les enquêtes budget-consommation le fonctionnement des économies rurales, en particulier leur niveau de décision.

Les **statistiques économiques** couvrent des domaines très divers : agriculture ; industrie, commerce ; secteur informel ; commerce extérieur ; finances publiques ; inflation, etc. Compte tenu du poids prépondérant de l'agriculture dans les économies africaines, il est naturel que ce secteur ait suscité beaucoup d'articles consacrés à sa mesure, que ce soit à travers les systèmes généraux d'informations, les méthodes de prévision et d'alerte précoce, les enquêtes agricoles, etc. François Roubaud, chercheur à l'IRD et à DIAL, a quant à lui écrit abondamment sur la mesure du secteur informel à partir des enquêtes 1-2-3 qu'il a conçues et qui ont été mises en œuvre dans de nombreux PED d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie. Les articles sur ce thème portent en particulier sur les enquêtes réalisées à Yaoundé (programme DIAL/DSCN), puis dans le cadre du projet MADIO à Madagascar et enfin du programme PARSTAT, coordonné par AFRISTAT avec l'appui scientifique de DIAL, dans les 7 capitales de l'UEMOA.

La **comptabilité nationale** a constitué un autre domaine étudié tout au long de la période. André Vanoli, un des pères de la comptabilité nationale française, et Michel Seruzier, qui a théorisé son application dans les PED, sont les principaux auteurs dans ce domaine. Le premier d'entre eux s'est notamment intéressé aux questions d'adaptation du Système de Comptabilité Nationale (SCN) aux pays en développement et plus généralement à la signification de cette discipline dans ces pays, ainsi qu'aux formes d'organisation appropriées des services statistiques dans les PED. Le second s'est posé des questions plus techniques sur les comptes des ménages et des sociétés & quasi sociétés, la prise en compte de l'inflation, le traitement des stocks, le tableau entrées-sorties, l'intégration de l'informel. Autant d'étapes dans la mise au point de son célèbre manuel « Construire les comptes de la nation ». Même s'il demeure à notre avis toujours d'actualité, l'intérêt des auteurs pour ce domaine semble toutefois s'être quelque peu émoussé. Ces dix dernières années ont été consacrées à l'implantation du SCN93 et du logiciel ERETES dans les pays africains ; peut-être ces investissements lourds expliquent-ils le manque d'articles dans le domaine méthodologique comme dans celui des résultats.

Enfin, les questions de **prévision** et de **planification** ont été plus particulièrement étudiées dans les années 1970 avant de revenir sur le devant de la scène dans la période récente suite au lancement des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et des Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) qui requièrent le retour d'une certaine forme de planification (même si le terme n'est pas employé car considéré trop marqué politiquement). Gaston Olive, administrateur de l'INSEE et Gérard Winter, Chef du service coopération de l'INSEE (et ultérieurement Directeur Général de l'ORSTOM-IRD), ont formulé des propositions novatrices dans ce domaine, en particulier dans l'article (écrit avec François Monier) sur « Mise en place d'instruments nécessaires à l'élaboration d'une politique économique et financière à court terme : le cas du Sénégal » dans le numéro 7 de février 1976 déjà cité. Près de vingt ans plus tard (numéro 79-80 de septembre-décembre 1994), Blaise Leenhardt et Gaston Olive appellent, avec la présentation du modèle Tablo, à l'utilisation de modèles quasi-comptables pour la prévision de court terme. L'article de Marc Raffinot et Rolf Meier dans le présent numéro fait écho à cet appel. Mais toutes les formes de modélisation sont présentes dans STATECO : depuis le modèle MEGA élaboré par Pierre-Alain Muet pour le Gabon (et encore en usage aujourd'hui), jusqu'aux modèles d'équilibre général calculables en faveur desquels la Banque mondiale s'est en son temps beaucoup investie.

Au-delà de ces articles thématiques, STATECO s'est aussi interrogé sur des questions transversales, liées à la **formation**. Gaston Olive, fondateur du CEPEF (Centre de Perfectionnement Economique et Financier), intégré ensuite à l'Institut International d'Administration Publique après qu'il en soit devenu Directeur a eu un rôle particulièrement fécond de création de nouveaux outils de simulation pédagogique, exposés dans plusieurs articles écrits par lui-même ainsi que par des intervenants dans des formations organisées dans le cadre du CEPEF au tournant des années 1970 et 1980. Dans ce même domaine, on relève plusieurs articles d'Yves Franchet et un article d'Edmond Malinvaud sur la formation des statisticiens.

Au carrefour de l'**assistance technique** et de l'**organisation des systèmes statistiques** dans les PED, un numéro spécial de STATECO (N°62) paru en juin 1990 présentait les actes d'un colloque organisé à Luxembourg par EUROSTAT (qui s'appelait à l'époque OSCE) et la Banque mondiale sur le thème du renforcement des systèmes statistiques en Afrique subsaharienne et sur le rôle de la coopération pour contribuer au renforcement de ces systèmes. Le premier article de ce numéro, rédigé par Alan Duncan (université d'Oxford), évoquait « un

constat d'échec quasi-général du développement de ces appareils statistiques, dû aussi bien à l'incohérence d'opérations diverses liées à des projets qu'à l'absence d'une demande interne aux pays ». La création de la revue Inter-Stat est une retombée de ce colloque.

Au cours des années 1990, comme le rappelle Yves Franchet dans son avant-propos, de nombreux statisticiens se sont bercés de l'illusion selon laquelle la démocratisation des pays africains allait susciter une demande pressante de statistiques pour alimenter le débat démocratique et contribuer par là-même au renforcement des appareils statistiques dans ces pays, revenant sur le délabrement provoqué par des années de crise et d'ajustement structurel. Le déclin de la statistique se poursuivant (et la démocratisation annoncée ne se produisant pas véritablement), on a ensuite fondé de nouveaux espoirs depuis le début de cette décennie avec le lancement des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) lors du Sommet des Nations Unies de New York en septembre 2000. L'adoption de ces objectifs et des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté accroît en effet les besoins de diagnostic sur les différentes formes de la pauvreté mais aussi de suivi et évaluation des politiques menées en vue d'atteindre ces objectifs. Ici encore, ces espoirs semblent relativement déçus pour l'instant, même si la multiplication des enquêtes menées à l'instigation des bailleurs de fonds peut donner l'illusion d'un progrès.

En fait, le diagnostic établi par STATECO en 1990 et rappelé ci-dessus nous semble malheureusement toujours valable et nous interpelle sur le rôle de la coopération technique. Plus généralement, il est frappant de constater, à travers ce retour dans le temps sur plus de trois décennies, à quel point de nombreux anciens articles de STATECO gardent à notre avis leur pertinence et utilité, tant sur les questions méthodologiques (comment intégrer le secteur informel dans la comptabilité nationale ? la place nécessaire de la pluridisciplinarité dans la statistique du développement) qu'institutionnelles (en particulier les défaillances des appareils statistiques, l'incohérence des bailleurs de fonds, etc.). Loin de nous l'idée d'écrire qu'« en Afrique rien ne change » mais force est de reconnaître que de nombreux problèmes identifiés depuis longtemps ne sont toujours pas résolus, ni même en voie de résolution.

\*

\*      \*

Compte tenu de cette mission historique remplie par STATECO depuis l'origine, et de l'ampleur persistante des besoins dans ce domaine, il était naturel que ce numéro anniversaire soit consacré à la coopération économique et statistique avec l'Afrique, ce qui fournit également l'opportunité de revisiter à travers ce prisme les différentes thématiques étudiées traditionnellement par STATECO (cf. ci-dessus), comme le font plusieurs articles de ce numéro.

Nous avons cherché à rassembler ici des auteurs venant de différents horizons<sup>6</sup> afin d'apporter des éclairages différents dans le but de présenter un panorama de la coopération aujourd'hui, sans complaisance mais en mettant en évidence les succès rencontrés. Plus précisément, dans un contexte en évolution rapide marqué par l'affaiblissement des capacités en Afrique, la modification des priorités des bailleurs (l'Afrique a reculé parmi les priorités), le caractère de plus en plus multilatéral de la coopération statistique (voir l'émergence d'AFRISTAT et en

---

<sup>6</sup> Nous n'avons pas sollicité d'acteurs dans les organisations internationales du système des Nations Unies (Banque mondiale, FMI, PNUD.) ni d'EUROSTAT; la présentation de leurs activités de coopération économique et statistique est évoquée rapidement dans l'article sur PARIS21, aller au-delà aurait alourdi excessivement la taille du numéro.

contrepartie l'effacement des actions directes de l'INSEE depuis les années 1990, puis la création de PARIS21), se posent de nouvelles questions : qui sont les acteurs de cette coopération ? Quelles sont les tendances, les nouveaux besoins, les nouvelles méthodes ? Qu'a-t-il été fait de significatif au cours des dernières années et quels enseignements en tirer ?

Sur toutes ces questions, les articles présentés dans ce numéro permettent d'avancer la réflexion, sans pour autant prétendre apporter de réponses tranchées. Si les auteurs appartiennent tous à des institutions internationales ou nationales qui sont des acteurs de cette coopération, ils exercent leurs activités selon des modalités très diverses, celles-ci touchant selon le cas à la recherche, à la formation ou à l'expertise de terrain. Un seul regret demeure à l'issue du montage de ce numéro : la faible présence des auteurs africains, malgré nos sollicitations.

Dans les premiers articles de ce numéro, nous présentons quelques « success stories » de la coopération. Il se dégage de ces articles l'image d'une évolution rapide du panorama institutionnel et d'un changement radical des acteurs de la coopération en Afrique en quelques années. Si on excepte le CESD-Paris, aucune des organisations présentées ici, qui sont toutes des acteurs importants de la coopération, n'a atteint l'âge de sa majorité!

**Martin Balepa et Gérard Osbert** dressent un premier bilan des dix premières années de fonctionnement d'AFRISTAT et décrivent son programme stratégique pour les années 2006-2010. Cette organisation de coopération statistique au schéma original, où se mêlent coopération Nord/Sud d'une part et Sud/Sud d'autre part, s'est imposée avec succès sur la scène statistique francophone. Le fait qu'il ait bénéficié d'un financement innovant (via un fonds pluriannuel) le mettant à l'abri des humeurs des bailleurs et lui permettant de travailler dans la durée explique sans doute aussi sa réussite. Bien sûr, cette organisation internationale ne peut à elle seule pallier toutes les déficiences des instituts nationaux de statistique sur lesquelles revient Philippe Pommier dans un article présenté ci-après. Mais, en aidant à cibler les priorités dans le cadre du Programme Statistique Minimum Commun établi à son initiative et en appuyant les INS à atteindre ces priorités, AFRISTAT a contribué à ce que les statistiques de base soient au moins élaborées et diffusées dans des délais raisonnables par la plupart des Etats-membres. Souhaitons que les cinq volets du PSTA 2006-2010 (Programme Stratégique de Travail d'AFRISTAT 2006-2010) détaillés par nos auteurs rencontrent la même réussite dans leur rôle de fil conducteur des Etats membres.

La communication de **Jean Pierre Behmoiras** concerne également AFRISTAT mais se situe sur un autre plan que le programme de travail stratégique et ne cherche pas l'exhaustivité : elle délivre les thèmes majeurs que cet ancien responsable des relations internationales à l'INSEE, par ailleurs à l'origine de la création d'AFRISTAT, tient à mettre en avant et à privilégier. Pour lui deux domaines méritent qu'on s'y intéresse particulièrement, et tout de suite. Le premier c'est celui de la diffusion et de la mise à disposition de l'information statistique. Il y voit la cause de la notoriété de l'INSEE en France. Il invite AFRISTAT à aider les INS dans ce domaine. Le deuxième c'est la formation permanente et le recyclage des statisticiens dont les capacités sont l'essentiel du capital des institutions statistiques. Il voit là le moyen d'envoyer rapidement aux cadres actuellement en activité un signal positif et d'aider à leur fidélisation institutionnelle.

Pour nous faire le bilan et détailler les perspectives de **PARIS21** la rédaction de STATECO a opté pour l'interview du secrétaire du consortium, **Antoine Simonpietri**. Celui-ci nous présente donc, dans son parler imagé, ce groupe de pression interinstitutionnel alliant statisticiens du Nord et du Sud, responsables politiques des pays en développement et

bailleurs de fonds, qu'il dirige depuis 2002. Ce « facilitateur », qui veut changer la perception de la statistique tant des responsables des pays en développement que des institutions multilatérales, s'appuie sur les « SNDS » (Stratégies Nationales pour le Développement de la Statistique) pour « mettre de l'ordre » et une cohérence de bon aloi dans la cacophonie des projets statistiques des uns et des autres et sortir la statistique des pays en développement du cercle vicieux où elle est enfermée. PARIS21 c'est beaucoup de bon sens et une conception très « moderne » du développement avec la statistique en son centre au même titre que la santé et l'éducation. Pour définir des politiques puis mesurer leurs impacts pour mieux les adapter il faut des statistiques fiables et rapides. Pour des statistiques fiables et rapides il faut de l'argent (d'origine tant interne qu'externe) et des statisticiens bien formés. Tel est le message convaincant que PARIS21 entend marteler pour le plus grand bien de la statistique et des statisticiens !

**Jean-Pierre Cling et François Roubaud** conduisent une analyse détaillée des travaux menés à DIAL dans le cadre de quatre programmes de coopération successifs mis en place depuis 1991. Cette monumentale rétrospective d'une des structures institutionnelles les plus innovantes de la coopération (mêlant au sein d'un laboratoire de recherche des statisticiens de l'INSEE, des chercheurs de l'IRD, auxquels s'ajoutent depuis peu des experts de l'AFD) aborde bien des thèmes fondamentaux de l'économie du développement la plus moderne, depuis la liaison croissance pauvreté et inégalité et la lutte contre la pauvreté (où DIAL a précédé la mode), à l'évaluation de l'économie informelle via la mise au point d'enquêtes spécifiques (les enquêtes 1-2-3), puis leur industrialisation avec les travaux menés simultanément dans les 7 capitales de l'UEMOA, en passant par le projet Madio à Madagascar<sup>7</sup>. Tout autant que les études qui ont été conduites, c'est ce mélange intime de recherche académique, d'expertise et de terrain, de coopération et enfin de mise au point de méthodes qui fait l'originalité du travail de DIAL.

**Xavier Charoy et Lamine Diop** nous racontent l'histoire longue du CESD, et les formes souples mais efficaces qu'ont su trouver les statisticiens français pour assurer la formation effective des statisticiens économistes des pays francophones dans le cadre post colonial des indépendances, tout en prévoyant dès le départ l'africanisation des formations statistiques, africanisation qu'ils ont menée à bien. Il y a dans ce parcours historique une certaine grandeur et dans le décompte précis des résultats auxquels ils se livrent (410 Ingénieurs statisticiens économistes et 221 Ingénieurs de travaux statistiques formés au CESD à Paris entre 1962 et 1994) une humilité et une transparence de bon aloi. Malgré le succès historique du CESD, l'association a été une victime collatérale de la crise d'EUROSTAT intervenue en 2003. Suite à cette crise, l'INSEE a décidé de rompre tout lien avec des associations et de prendre directement en charge l'organisation du concours commun des écoles africaines de statistique. Le CESD se voit aujourd'hui contraint de trouver une nouvelle raison d'être ou bien de disparaître.

---

<sup>7</sup> Avec Madio, projet quasi militant, mettant l'information statistique au cœur du débat démocratique à Madagascar, on touche à notre avis à une des formes les plus exemplaires de la « recherche action » en matière de statistiques pour le développement.

**Michel Boeda, Catherine Meunier et Michel Péronnet** nous présentent le CEFIL, qui constitue la quatrième et dernière forme d'implication de l'INSEE en Afrique sub-saharienne (après l'envoi d'assistants techniques à AFRISTAT, l'appui à DIAL et l'organisation du concours commun aux écoles africaines de statistique). Contrairement aux formations initiales de type universitaire assurées par les écoles de statistiques et l'ENSAE ou l'ENSAI en France, le CEFIL assure la formation permanente en matière de statistique : cette formation professionnelle par des professionnels prend la forme de séminaires, à destination, en France, des professionnels de l'INSEE et, à l'international, des statisticiens des pays en transition, des nouveaux adhérents à l'UE et bien sûr des PED. Les auteurs nous détaillent l'offre du CEFIL concernant ces derniers : du « sur-mesure » qui a plus d'un titre incitera les lecteurs à se porter candidat à l'une de ses formations.

**Jacques Charmes**, acteur majeur de ce groupe, nous livre enfin ses réflexions sur « l'héritage d'AMIRA », groupe pluridisciplinaire de recherche et de coopération avec l'Afrique déjà mentionné. Loin de se contenter d'une approche purement rétrospective, cet article tente de faire le lien entre les travaux d'AMIRA et les problématiques actuelles du développement et de la lutte contre la pauvreté. Le débat mené par AMIRA sur le concept de ménages et son utilisation « faute de mieux » dans les enquêtes en Afrique sub-saharienne (où les familles étendues sont dominantes) est maintenant intégré et assimilé sans l'illusion méthodologique quelque peu naïve des débuts de la statistique post coloniale. Plus généralement, l'article montre que les progrès réalisés dans la mesure de la pauvreté, et plus généralement dans la méthodologie des enquêtes, ont une dette envers AMIRA. Cet article assure ainsi une transition naturelle vers les articles suivants de ce numéro, qui s'interrogent sur les problématiques actuelles de la coopération économique et statistique avec l'Afrique.

Les articles suivants se posent des questions plus spécifiques sur les nouvelles formes et les nouveaux outils de la coopération, en liaison avec la fixation de nouveaux objectifs dans le cadre des OMD et des DSRP et la définition de nouvelles modalités de l'aide au développement (en particulier accent sur l'aide budgétaire et sur la réforme des finances publiques). Malgré cette évolution, les besoins de base (comptes nationaux par exemple) ne sont toujours pas satisfaits et gardent donc la même acuité. En ce qui concerne les outils on notera le penchant affirmé de nos auteurs vers des instruments éprouvés et simples et leur crainte d'une sophistication mal gérée et peu accordée à l'état réel des statistiques.

**Philippe Pommier**, qui a assuré ces dernières années au Ministère des Affaires Etrangères la gestion des moyens de la Coopération française dans le domaine de la statistique, développe ici une analyse que beaucoup partageront sur la situation très préoccupante des INS et sur la nécessité d'adopter une stratégie nouvelle visant à développer et fidéliser une demande solvable. Fini le temps du discours idéologique traditionnel des statisticiens sur l'universalité des besoins d'information statistique et leurs financement budgétaire automatique ! Les responsables des INS ont perdu le soutien des demandeurs d'information dans la négociation des budgets. Philippe Pommier prône la création d'un « pseudo-marché » rassemblant tout à la fois les utilisateurs et les producteurs d'information statistique, mais aussi les responsables politiques et budgétaires pour faire émerger une demande solvable qu'il s'agit ensuite de satisfaire, via des programmes de production et d'investissement du « système productif structuré » d'information statistique. Sur un tel pseudo-marché les organismes internationaux et les agences d'aide doivent changer leur pratique, ne plus financer d'opérations de production de statistique, mais se placer financièrement du côté de la demande, en finançant dans le budget de l'Etat une partie des dépenses exécutées une fois les résultats obtenus. Philippe Pommier explicite ici à sa manière un des thèmes majeurs de PARIS21.

**Rolf Meier et Marc Raffinot** se livrent à un plaidoyer pour les modèles quasi comptables dont ils trouvent que le fonctionnement reste plus que jamais adapté à la démarche de prévision/simulation et d'élaboration de stratégies de réduction de la pauvreté aujourd'hui en Afrique sub-saharienne. Leur argumentaire part de l'absence effective d'outils opérationnels en Afrique dans l'élaboration et la discussion des divers cadrages macroéconomiques nécessaires à la conduite d'une politique économique de développement. Ils constatent, pour satisfaire ce besoin, une demande importante en faveur de modèles sophistiqués conformes aux derniers développements de la théorie macroéconomique, et s'attachent à montrer que les modèles quasi comptables basés sur les tableaux ressources-emplois sont mieux adaptés pour un travail concret dans un environnement africain. Simple d'élaboration, cohérent avec les méthodes de construction des comptes nationaux, modulaire, facilement aménageable pour prendre en compte l'impact des politiques macroéconomiques sur la pauvreté, ce type de modèle éprouvé et robuste leur semble la solution au problème récurrent de la faible pérennité et de la sous-utilisation des instruments de prévision en Afrique, problème qui, de surcroît, s'avère d'autant plus marqué que les instruments sont plus sophistiqués.

**Thierry Cornaille, Daniel Huart, Claude Joeger, Blaise Leenhardt et David Naudet** promeuvent aussi les modèles quasi comptables, mais pour une autre utilisation, l'établissement de comptes rapides. Ils nous présentent l'opération CEROM (Comptes Economiques Rapides pour l'Outre-Mer), menée de façon inter administrative par l'AFD, l'IEOM/DOM, l'INSEE et les INS de Polynésie Française et de Nouvelle Calédonie dans les DOM et les TOM et consistant, entre autre, à fournir l'année n des comptes provisoires pour n-1 et n-2, sur la base des comptes définitifs établis en n-3 par les comptables nationaux. Importée d'Afrique avec le modèle Tablo de l'AFD, cette « success story » récente de la statistique française dans l'Outre-Mer républicain, peut en retour être de quelque utilité dans le débat africain sur la construction de comptes provisoires en nous montrant que « ça peut marcher », que les comptables peuvent aussi utiliser les instruments des prévisionnistes, et que cela accélère grandement la fourniture des comptes et favorise la discussion sur les politiques économiques.

**Marc Raffinot et Boris Samuel** abordent avec les CDMT (Cadre de Dépenses à Moyen Terme) un sujet dans l'air du temps. Pour montrer qu'il s'agit d'un instrument/processus « extrêmement utile » pour combler le vide qui existe entre les politiques de développement, leurs objectifs et leur traduction budgétaire, ils en présentent les grandes lignes et les difficultés d'application puis évaluent les conditions permettant d'améliorer la gestion macro et budgétaire au travers de ce processus fédérateur où doivent converger réforme des finances publiques, arbitrages budgétaires, politiques sectorielles, suivi des résultats et rétroaction du suivi sur la définition des politiques.

**Elias T. Ayuk et Mohamed Ali Marouani** se placent quant à eux du côté de la recherche en Afrique. Après avoir rappelé les différents liens envisageables entre recherche et prise de décision publique, et les contributions possibles de la recherche à l'élaboration de politiques (apport d'idées neuves, amélioration de la compréhension des phénomènes complexes, réduction d'incertitude, amélioration des capacités nationales et du débat public), ils étudient les difficiles relations en chercheurs et décideurs, puis entre bailleurs chercheurs et décideurs. Ils détaillent finalement trois institutions dont le mandat explicite consiste à favoriser le renforcement de capacités et le tissage de liens entre réflexion et prise de décision (ACBF, AERC et SISERA) pour conclure sur l'opportunité d'un système d'incitations issu d'une concertation entre bailleurs nationaux et internationaux permettant aux centres de recherche africains de retenir leurs meilleurs éléments et de ne pas se réduire à des structures de

formation de consultants de haut niveau pour qui la recherche n'est qu'une carte de visite permettant d'obtenir de meilleurs contrats

Notre dossier se termine par un plaidoyer de **Jean Marie Cour** pour ce qu'il appelle un nouveau paradigme de l'Aide, et qui consiste à placer la dynamique démographique au cœur du développement. Si l'importance du problème démographique est admis depuis fort longtemps, ce « grand redresseur de comptes » (auquel on doit dans les années 1990 la dénonciation des sous évaluations massives des comptes nationaux de certains pays dues à la non prise en compte de l'activité et de l'investissement urbain informels), montre que paradoxalement des variables démographiques essentielles sont bien peu renseignées dans les bases de données mondiales, et que la dynamique du peuplement est bien peu présente dans les préoccupations actuelles du nouveau millénaire. Un autre cadre conceptuel est pour lui depuis longtemps concevable, le cadre démo-économique et spatial, dont les lignes directrices sont à la source du modèle éponyme que l'auteur incite à étudier afin que chacun resitue le facteur « peuplement » dans le cadre de son travail et de son action pour le développement.

Hors Dossier Central un article de **Jean Raphaël Chaponnière** sur « Les échanges entre la Chine et l'Afrique » nous ramène à la statistique descriptive et éclaire l'impact de la soudaine renaissance chinoise sur le commerce mondial et africain. Un des intérêts de l'article de ce spécialiste du commerce international est la manière dont il utilise les diverses sources dans le domaine pour nous fournir des informations longues et actualisées. Dont il ressort que dès 2005, à l'origine de près de 10% des importations du continent, la Chine est le premier fournisseur de l'Afrique sub-saharienne devant (dans l'ordre) l'Union Sud Africaine, l'Allemagne et la France. On y apprend incidemment via ce détour en Chine que l'Allemagne aussi vient de doubler la France sur le marché de l'Afrique sub-saharienne.

Deuxième article hors dossier, celui de **Jean-François Brun, Bernard Chambas et Jean-Louis Combes** traite des recettes publiques dans les PED, des divers pièges techniques associés à leur évaluation de façon comparable entre les Etats et de l'effort fiscal des Etats. On est frappé par la grande stabilité depuis 20 ans des résultats auxquels ils arrivent (20 % du PIB, quels que soient les regroupements géographiques, sauf les pays les moins avancés et à faible revenu, 17-18 %). Par contre en terme d'instabilité les auteurs mettent bien en avant la particularité de l'Afrique, plus affectée que les autres régions. En ce qui concerne l'effort fiscal des pays, une fois contrôlé des éléments structurels (niveau de développement, ouverture commerciale, poids de l'agriculture, des mines ou du pétrole) ils montrent l'effort positif des pays africains dans les années 1985-2000 (et donc la difficulté à mobiliser des ressources publiques supplémentaires), et son épuisement sur la période récente, caractéristique selon les auteurs de ressources publiques sous exploitées.

Ce numéro se clôt par la présentation par **Daniel Verger** d'un numéro spécial de la revue Economie et Statistique, consacré aux approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales. Ce numéro cherche, en s'appuyant sur des méthodologies similaires, à fournir des images comparées de la pauvreté dans plusieurs pays de niveau de développement très différent, situés pour certains dans l'Union européenne (Espagne, France, Portugal, Royaume-Uni) des nouveaux membres (Pologne) ou accédants (Roumanie) auxquels s'ajoutent plusieurs pays en développement (Brésil, Madagascar) et la Russie. Ce numéro poursuit une démarche engagée par la revue Economie et Statistique en 1997 avec la publication d'un premier numéro spécial consacré à la pauvreté, dont il approfondit les méthodologies présentées à l'époque, tout en les appliquant de manière comparative à un grand nombre de pays.

Le **CD-Rom** inclus dans ce numéro contient tous les articles de tous les numéros parus depuis la création de STATECO (soit 1 à 100). Il est d'usage facile, grâce à une indexation basée sur celle établie par le numéro 94 de 1999 qui classait tous les numéros de 1 à 93. Le numéro 94 considérait d'ailleurs que le prochain chantier consisterait en la réalisation de ce CD-Rom pour améliorer l'accès aux numéros déjà parus. Ce vœu est ainsi exaucé aujourd'hui grâce à l'initiative d'Antoine Simonpiétri, manager de PARIS21 et à l'enthousiasme de Samuel Blazyk, senior officer dans cet organisme. L'utilisateur peut ainsi très facilement consulter ces articles à partir de l'utilisation de trois critères possibles : chronologique (numéro) ; nom de l'auteur ; thème de l'article (regroupés selon une typologie comprenant 12 catégories).

Nous ne pouvons terminer cet éditorial sans rendre hommage aux rédacteurs en chef qui ont porté cette revue depuis l'origine, à savoir : André Ficatier, Yves Franchet, Gérard Winter, Pierre Martel, Michel Blanc, Philippe Brion, Christophe Lefranc et la troïka actuelle, à savoir Blaise Leenhardt, Gérard Osbert et Pierre Verdier. Le comité de rédaction, constitué des trois rédacteurs en chef et de Jean-Pierre Cling, Jean-David Naudet et François Roubaud, joue également un rôle indispensable pour l'animation de la revue, ainsi que tous ceux qui ont accepté de jouer le rôle ingrat de référents anonymes pour ce numéro et pour les précédents, que nous remercions tout particulièrement.

# Statistique, développement et démocratie

Yves Franchet<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Ancien Directeur Général d'EUROSTAT.*

Il y a à peu près trois décennies, le service de coopération de l'INSEE décidait de lancer une nouvelle revue appelée STATECO. Son objectif était de promouvoir les échanges d'expériences entre producteurs et utilisateurs de statistiques des pays du Tiers Monde, et s'adressait à tous les économistes, statisticiens, chercheurs intéressés par ce sujet.

STATECO atteint aujourd'hui son 100<sup>e</sup> numéro, ce qui est l'occasion de faire le point sur l'objet de son activité.

Au cours de ces trois décennies, le monde s'est profondément transformé. D'un certain côté il s'est unifié sous l'influence d'un capitalisme de marché dominant et amplifié par la progression fulgurante des technologies de l'information.

D'un autre côté, il s'est diversifié, les pays ne bénéficiant ni d'économies de marché ni de technologies de l'information prenant un retard accru par rapport aux autres, et l'écart entre riches et pauvres s'accroissant aussi fortement dans certains pays en évolution rapide.

L'intégration européenne s'est fortement accélérée au cours de la période, à la fois pour le champ des secteurs concernés et le nombre de pays impliqués. La création d'une monnaie unique pour 11 pays membres a certainement été l'élément le plus marquant de cette accélération.

La relation entre statistique, développement et démocratie est biunivoque : la mise en œuvre et le suivi de plans de développement sont de grands utilisateurs de statistiques, et conduisent à leur expansion, et le débat démocratique engendre une demande de statistiques crédibles et indépendantes pour assurer son bon déroulement.

Inversement l'existence de statistiques est une précondition du développement et de la démocratie. Comme l'a dit le physicien Niels Bohr « Rien n'existe tant qu'il n'a pas été mesuré ». L'existence de statistiques permet d'envisager quel type de développement est nécessaire, et ses priorités. Elle assure qu'un début de dialogue social et de démocratie puisse exister.

Les évolutions rapides du monde au cours des trois dernières décennies se sont traduites par une forte modification dans la demande statistique, en raison notamment de la relation entre statistiques, développement et démocratie.

C'est en Europe que la statistique s'est le plus fortement modifiée. En raison de l'intégration et de l'expansion de l'Union Européenne, une forte demande de statistiques strictement comparables s'est rapidement développée à partir du début des années 80 dans les secteurs économique, financier, social et environnemental. Cette demande a concerné les pays membres de l'Union européenne, les pays candidats à cette Union, les grands pays ou groupes de pays partenaires –tels que Chine, Russie, pays méditerranéens, pays du Mercosur.

Dans chaque négociation entre l'Union Européenne et des pays tiers, la statistique fait toujours partie des secteurs prioritaires de coopération. Les partenaires de la négociation en attendent une information indépendante et fiable sur laquelle fonder leurs négociations politiques.

Cette demande a conduit les systèmes statistiques des pays membres de l'Union Européenne à se constituer en réseau –« le Système statistique européen »-, et à une forte croissance des activités de coopération entre ce réseau et les pays tiers associés.

L'existence d'une zone euro comparable à la zone dollar a donné lieu également à une révolution dans la production de statistiques infraannuelles de la zone euro, qui ont dû s'aligner sur les fréquences et la rapidité des statistiques américaines afin de permettre un fonctionnement adéquat de la politique monétaire de la zone et des marchés financiers.

Enfin, le bon fonctionnement du marché européen et du débat démocratique dans les 25 pays membres a conduit à transférer la majorité des publications statistiques sur internet, seul moyen permettant d'assurer rapidité de diffusion et égalité de traitement pour tous les utilisateurs.

Cette évolution a trouvé un écho au niveau mondial où les travaux statistiques européens ont joué un rôle catalyseur important dans la progression des normes statistiques internationales. Il faut noter à ce niveau l'importance accrue attachée à la qualité des statistiques pour les nouveaux membres de l'Organisation Mondiale du Commerce –e.g. la Chine –, et le lancement de « standards de qualité » pour les statistiques par le FMI, repris par l'OCDE.

Un autre volet important concerne les pays et les secteurs qui n'ont pas été au centre des transformations rapides des dernières décennies, et où les systèmes statistiques ne peuvent s'accrocher ni à une demande du marché, ni au bon fonctionnement de régimes démocratiques. Cette situation concerne malheureusement beaucoup de pays africains.

Des efforts particuliers ont été réalisés pour assurer un développement minimum d'un appareil statistique qui ne serve pas seulement les besoins des organisations internationales et des pays créanciers, mais réponde aux besoins des acteurs économiques et sociaux nationaux.

Parmi les actions essentielles entreprises au cours de ces décennies, quatre me paraissent à la fois significatives et importantes :

- la création d'AFRISTAT à Bamako, centre de coordination régional pour la coopération statistique. Sous la direction de Lamine Diop à partir de sa création puis de Martin Balepa depuis 2004, ce centre a réussi le pari d'améliorer la qualité des méthodes et des données statistiques dans de nombreux secteurs et de nombreux pays ;
- la création de PARIS21, où un consortium de pays donateurs aide les pays les plus démunis à

se doter d'un appareil statistique permanent et servant à la fois les besoins des décideurs locaux et internationaux ;

- la création de DIAL, centre de recherche pour améliorer la connaissance du fonctionnement du secteur informel et de son rôle dans l'économie, ainsi que des méthodes statistiques permettant une mesure plus rapide et légère des niveaux de pauvreté – e.g. enquêtes 1-2-3.
- le lancement par les Nations Unies de l'Initiative Globale de développement pour le millénaire avec la définition des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Il faut malheureusement noter aussi les difficultés rencontrées dans les écoles de statistique africaines en raison de guerres civiles, notamment au Ruanda et en Côte d'Ivoire, alors que la formation de statisticiens à tous les niveaux demeure une activité essentielle pour assurer le développement de la statistique.

Que vont nous apporter les prochaines décennies dans le domaine statistique ? Il est probable que l'intégration mondiale va continuer à progresser sous l'influence des technologies de l'information. Nous ne voyons aujourd'hui que le début de leur influence sur la restructuration mondiale de la production et des échanges.

Ces technologies sont pour la statistique une immense opportunité, et en même temps une forte menace si la production et la diffusion des statistiques ne se remet pas en cause radicalement pour répondre aux besoins d'un monde en changement rapide et constant.

Parmi les opportunités, je citerai la possibilité croissante de rendre compte d'une façon indépendante et universelle de l'état de santé de nos sociétés à partir d'indicateurs disponibles pour tous et permettant un débat démocratique plus intense.

STATECO a pendant toute son existence été très actif pour promouvoir l'échange d'expériences, entre chercheurs, statisticiens et praticiens du développement, du Nord et du Sud, remplissant ainsi le mandat qui lui avait été confié initialement. Dans notre monde en mouvement, le champ à explorer reste vaste.

Je lui souhaite de longues années de succès dans ce domaine essentiel au bon fonctionnement des sociétés concerné

# **AFRISTAT : 10 ans d'appui aux systèmes statistiques africains et programme stratégique de travail**

**Martin Balepa  
Gérard Osbert<sup>8</sup>**

---

**AFRISTAT, Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne, assure depuis 1996 la mission de contribuer au développement des statistiques économiques, sociales et de l'environnement dans les Etats membres et de renforcer leurs compétences dans ces domaines. AFRISTAT compte aujourd'hui 18 pays membres et a connu une forte croissance de ses effectifs. Au cours de sa première décennie d'existence, AFRISTAT a fait ses preuves en concentrant ses actions selon six axes prioritaires : coordination statistique ; comptabilité nationale ; conjoncture ; diffusion ; statistiques pour le suivi des conditions de vie des ménages ; statistiques agricoles. Au cours de la période 2006-2010, le programme stratégique de travail d'AFRISTAT a pour ambition de doter l'organisation d'un outil de gestion stratégique et d'offrir aux systèmes statistiques des Etats membres un cadre pour les aider à bâtir leurs stratégies statistiques nationales. Le programme s'articule autour de six volets : renforcement des capacités institutionnelles ; appui pour le développement de systèmes d'information en relation avec les stratégies de réduction de la pauvreté et des OMD ; appui pour le renforcement des capacités de production statistique et d'analyse ; appui pour le renforcement des capacités de diffusion ; recherche appliquée ; renforcement des moyens de travail d'AFRISTAT.**

---

---

<sup>8</sup> *Martin Balepa est Directeur Général d'AFRISTAT et Gérard Osbert est expert dans cette organisation.*

Après une décennie d'existence marquée par des performances confirmées, AFRISTAT entame son deuxième cycle de fonctionnement à partir de janvier 2006. Cette deuxième phase de son développement correspond aussi à celle de la reconstitution du Fonds AFRISTAT qui assurera l'essentiel du financement de ses activités pour la période 2006-2015.

Le bilan des dix premières années d'activité d'AFRISTAT (1996-2005), présenté suivant les six domaines du Programme Statistique Minimum Commun (PROSMIC), démontre qu'AFRISTAT évolue dans un environnement d'organismes foisonnant et complexe, intervenant dans tous secteurs économiques et sociaux et en particulier celui du suivi de la pauvreté. Ceci nécessite pour l'Observatoire de renforcer encore plus le cadre de programmation à moyen terme de ses futures activités.

Au vu des défis à relever, l'action d'AFRISTAT devra être renforcée pour permettre de mieux accompagner les Etats membres et améliorer les conditions de travail de leurs systèmes statistiques nationaux. Ces efforts porteront tant sur le plan méthodologique qu'au niveau de l'organisation de la production afin de répondre de façon régulière et durable à la demande de données et synthèses statistiques et d'anticiper sur les exigences des utilisateurs publics et privés en besoins d'information statistique.

Conçu pour donner une plus grande cohérence technique et financière aux interventions d'AFRISTAT et d'en permettre un meilleur suivi, le Programme stratégique de travail d'AFRISTAT (PSTA) se veut être un cadre rigoureux de travail et une source d'inspiration pour les Etats membres et leurs partenaires techniques et financiers au cours de la période 2006-2010. Il fixe les choix stratégiques d'AFRISTAT en matière d'assistance technique aux Etats pour renforcer leurs capacités de production statistique.

Le PSTA vise aussi le renforcement du partenariat avec les institutions d'intégration sous-régionales vers l'harmonisation des méthodes nécessaires aux politiques de convergence, ainsi qu'avec les organisations internationales et les organismes nationaux des pays qui œuvrent pour l'amélioration des systèmes d'information dans la sous-région. Les Systèmes statistiques nationaux (SSN) restent à

la fois les principaux bénéficiaires de l'action d'AFRISTAT et ses partenaires privilégiés. Au cœur même de son activité, ils doivent contribuer à l'élaboration des plans d'action annuels d'AFRISTAT.

## Historique et bilan de 10 années de fonctionnement d'AFRISTAT

La création de l'Observatoire économique et statistique d'Afrique subsaharienne (AFRISTAT), le 21 septembre 1993 par les ministres de l'Economie et des Finances des quatorze Etats africains qui formaient la Zone Franc<sup>9</sup> à l'époque, a marqué un tournant à la fois pour ces Etats et pour les pays d'Afrique centrale, d'Afrique de l'ouest et de l'océan indien qui ont plus tard rejoint AFRISTAT, dans la formulation des politiques pour le développement de la statistique. Cette mise en place a coïncidé, au début des années 1990, avec le démarrage du processus de démocratisation qui implique la nécessité pour tous les acteurs de la vie économique et sociale de disposer d'une information statistique fiable et crédible pour la bonne gouvernance des Etats. Depuis lors, AFRISTAT, dont les activités ont démarré en janvier 1996, a apporté sa contribution positive aux problèmes qui freinent la mise à disposition régulière d'une information statistique indispensable à la prise de décision.

AFRISTAT est né dans un environnement de crise économique et financière marquée par la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel appuyés par la communauté internationale qui suscitaient une demande accrue de données statistiques à laquelle les Instituts nationaux de statistique (INS) avaient du mal à répondre. S'agissant des Etats de la Zone Franc, la dévaluation du Franc CFA en début 1994 a mis encore en lumière la faiblesse des Systèmes statistiques nationaux (SSN) à réagir à une telle exigence.

Pendant la même période, la création des institutions d'intégration économique sous-régionales était confrontée à la difficulté de disposer de données harmonisées et comparables pour la formulation des politiques d'intégration. Face à cette situation, l'action d'AFRISTAT devait permettre à ses Etats membres d'améliorer la production de données statistiques fiables et utiles

<sup>9</sup> AFRISTAT compte aujourd'hui 18 Etats membres : 14 Etats fondateurs (Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Centrafrique, Comores, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée Equatoriale, Mali, Niger, Sénégal, Tchad et Togo) et 4 Etats ayant adhéré depuis le démarrage des activités (Cap-Vert, Guinée, Guinée-Bissau et Mauritanie).

tant aux administrations publiques qu'au secteur privé et à la société civile.

C'est dans cette perspective qu'en septembre 2000, le Conseil des Ministres d'AFRISTAT adoptait le Programme statistique minimum commun (PROSMIC), cadre de référence pour le développement de la statistique dans les Etats membres pour la période 2001-2005. Structuré autour de six domaines prioritaires (coordination statistique, comptabilité nationale, conjoncture économique et sociale, diffusion de l'information statistique, statistiques pour le suivi des conditions de vie des ménages et de la pauvreté, et statistiques agricoles), le PROSMIC définissait le socle sur lequel les SSN devaient se construire pour sortir de la léthargie dans laquelle la plupart d'entre eux étaient installés.

### **Bilan des dix premières années d'activité d'AFRISTAT**

Ce bilan est présenté, de façon synthétique, pour chacun des six domaines du PROSMIC pour lesquels les principes de l'action sont d'abord rappelés avant de passer en revue les principales activités réalisées durant la période ou toujours en cours.

#### **Domaine 1 : Coordination statistique**

Une des raisons des faibles performances des systèmes statistiques nationaux est l'absence de coordination qui se traduit par une couverture insuffisante des statistiques, l'incohérence des données et leur manque de comparabilité suite à l'emploi de concepts, de nomenclatures et de méthodes statistiques souvent incompatibles, et des doubles emplois, sources de gaspillage de ressources. Le rapport *Propositions pour un programme statistique commun* (décembre 1997) mettait en exergue la coordination, point clé pour la crédibilité et l'efficacité de tout système statistique. La plupart des Etats membres d'AFRISTAT se sont efforcés depuis une dizaine d'années de mettre à jour leurs lois ou réglementations statistiques souvent très anciennes, afin de les rendre opérationnelles.

#### *Activités réalisées ou en cours*

- Mise en place d'outils statistiques harmonisés : Les travaux ont commencé dès 1997 par des missions exploratoires dans les pays membres au cours desquelles le travail sur les nomenclatures d'activités et de produits a été considéré comme prioritaire. Plusieurs séminaires sous-régionaux ont été tenus sur le sujet entre 1998 et 2000. Les nomenclatures ont été adoptées en septembre 2000 : un volume et un CD-Rom intitulés « Nomenclatures d'activités et de produits des

Etats membres d'AFRISTAT » ont été publiés. Par ailleurs, la révision des nomenclatures de professions et de métiers est en cours. Diverses publications méthodologiques concernant ces éléments, dont le volume « Concepts et indicateurs du marché du travail et du secteur informel » ont été publiées. La prochaine étape est de s'assurer que les nomenclatures d'activités et de produits sont réellement utilisées par tout le SSN.

- Élaboration ou mise à jour des textes régissant le cadre légal de la coordination : AFRISTAT a organisé des séminaires à l'intention des directeurs d'INS sur deux thèmes : (i) stratégie, gestion des ressources et pilotage d'un INS (Bamako, mai 1998) et (ii) problèmes institutionnels (Bamako, juin 2002). Par ailleurs, des experts ou des consultants d'AFRISTAT ont effectué des missions sur ces thèmes dans une douzaine d'Etats membres.

#### **Domaine 2 : Comptabilité nationale**

La comptabilité nationale fournit un cadre synthétique, cohérent et harmonisé pour l'analyse macroéconomique. Les agrégats de la comptabilité nationale jouent un rôle important dans la surveillance multilatérale des politiques économiques mises en place par les organismes d'intégration régionale d'où le projet « PIB plus comparable » lancé pour les pays membres de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)<sup>10</sup>.

#### *Activités réalisées ou en cours*

##### Amélioration des comptes nationaux :

Ce domaine a bénéficié d'importantes contributions de la Commission européenne et de la Coopération française pour la conception et la mise au point du système ERETES<sup>11</sup>, logiciel d'aide à l'élaboration des comptes nationaux, dans le cadre du projet PARSTAT (Programme d'Appui Régional Statistique à la Surveillance Multilatérale) couvrant les pays de l'Union économique et monétaire Ouest-africaine (UEMOA)<sup>12</sup>. Les objectifs étaient de :

- mettre en place, au sein des INS, une unité exclusivement chargée de l'élaboration des comptes nationaux ;

<sup>10</sup> CEDEAO : Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Gambie, Ghana, Liberia, Nigeria, Sierra Leone et pays de l'UEMOA).

<sup>11</sup> Le sigle ERETES a été choisi parce que ERE évoque l'équilibre ressources-emplois et TES évoque le tableau entrées-sorties.

<sup>12</sup> UEMOA : Union économique et monétaire Ouest-africaine (Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo).

- structurer l'organisation des travaux de comptabilité nationale autour du système ERETES : ceci a été réalisé dans la douzaine de pays suivant le calendrier ci-après (Tableau 1) ;
- collecter et exploiter des sources statistiques pertinentes en vue d'améliorer les estimations de comptabilité nationale : AFRISTAT a pu organiser et financer un atelier sur les statistiques d'entreprises (Bamako, mai 2003).
- Poursuite des travaux d'harmonisation régionale des méthodes d'élaboration des comptes dans le cadre du SCN 93 : L'harmonisation des méthodes d'élaboration des comptes définitifs se fait dans le cadre de l'implantation d'ERETES ; en mars 2001 le « Guide méthodologique pour l'élaboration des comptes nationaux dans les Etats membres d'AFRISTAT » a été publié.

Un séminaire, portant sur l'élaboration des comptes provisoires, a été organisé à Bamako en septembre 2005 à l'intention des comptables nationaux de tous les Etats membres. Les pistes en vue du rattrapage

des retards accumulés dans la production des comptes définitifs et les conditions d'élaboration des comptes provisoires ont été identifiés. Trois

pays pilotes (Cameroun, Burkina Faso et

Mauritanie) ont été retenus pour tester les différentes méthodes préconisées.

**Tableau 1**  
**Calendrier de mise en place d'ERETES**

| Pays          | version | début         | Année de base | Années courantes      |
|---------------|---------|---------------|---------------|-----------------------|
| Bénin         | 2.0     | Avril 2001    | 1999          | 2000 et 2001 en cours |
| Burkina Faso  | 3.2     | Avril 2001    | 1999          | 2001 et 2002 en cours |
| Cameroun      | 3.2     | 1994          | 1993          | 2003 et 2004 en cours |
| Cap Vert      | 3.2     | Avril 2003    | 2002          | En cours              |
| Centrafrique  | 2.0     | 1995          | 1988          | 1989-1996             |
| Côte d'Ivoire | 2.0     | 1995          | 1996          | 2002 et 2003 en cours |
| Gabon         | 3.2     | Décembre 2002 | 2001          | 2002 et 2003 en cours |
| Mali          | 2.0     | 1999          | 1997          | 1998-1999             |
| Mauritanie    | 2.0     | 1999          | 1998          | 2000 et 2001 en cours |
| Niger         | 3.2     | Novembre 2001 | 2000          | 2001                  |
| Togo          | 3.2     | Octobre 2002  | 2000          | 2001 en cours         |

### Domaine 3 : Conjoncture économique et sociale

Le suivi des performances des programmes d'ajustement structurel et l'exercice de la surveillance multilatérale nécessitent une information conjoncturelle de qualité : prix, échanges extérieurs, finances publiques, production industrielle et agricole, environnement international, monnaie et crédit, etc. Les principaux financeurs de ce domaine ont été la Commission européenne à travers le projet PARSTAT et la Coopération française (FSP) pour l'indice des prix à la consommation et l'analyse conjoncturelle.

#### Activités réalisées ou en cours

- Élaborer ou améliorer les indices de la production industrielle : L'élaboration de l'Indice de la Production Industrielle (IPI) devait bénéficier du projet PARSTAT et concerner les Etats membres de l'UEMOA. Le projet comporte la conception et l'implantation de l'indice rénové et l'élaboration d'un logiciel de gestion de l'indice ; la phase de conception a été réalisée et validée en juin 2003. Actuellement, tous les Etats membres de l'UEMOA, sauf la Guinée-Bissau, sont engagés dans le processus de rénovation de l'IPI, dans le cadre de programmes nationaux ou régionaux.
- Élaborer ou améliorer l'indice des prix à la consommation finale des ménages :

AFRISTAT a pris la suite du projet commun Coopération française/Union européenne

exécuté par l'INSEE et Eurostat au bénéfice des pays de l'UEMOA. Ce projet avait permis de réaliser en 1996 une enquête sur les dépenses des ménages dans toutes les capitales des pays concernés, d'établir les pondérations de l'indice rénové, d'élaborer et d'installer dans les INS le logiciel CHAPO de traitement des données et de former les agents des INS, assurant les premiers mois de collecte. Le projet PARSTAT a permis d'installer l'indice selon les mêmes méthodes en Guinée-Bissau, tandis qu'un projet de l'Union européenne le réalisait en Mauritanie.

- Mettre en place ou améliorer un système efficient de collecte des données conjoncturelles : ces données sont rassemblées au sein des INS à l'occasion des séminaires semestriels sur la conjoncture au cours desquels elles ont été analysées. Elles sont publiées sur le site des INS. Ce dispositif reste encore dans la plupart des cas expérimental, la régularité restant un problème. La mise en place des bases de données conjoncturelles est en cours.
- Prévision et préparation des formats du bulletin et de la note de conjoncture : Deux séminaires de formation en modélisation macro-économique ont été organisés (Bamako 2001 et 2003) et appliqués en Mauritanie et au Togo. Le format standard du bulletin de conjoncture a

été défini et est utilisé par le Mali et par la Mauritanie. AFRISTAT prépare les éléments sur l'environnement international et les fait parvenir aux pays qui les adaptent à leurs conditions propres.

- Former les cadres à l'analyse conjoncturelle : AFRISTAT a organisé deux séries de séminaires (par groupes de pays) afin d'amener les prévisionnistes et statisticiens à échanger des idées, des données, des expériences. Ceci a débouché sur une amélioration des présentations faites des données conjoncturelles. Des formations spécifiques à l'analyse conjoncturelle ont été montées en Côte d'Ivoire et au Sénégal à l'attention des cadres de la Direction de la Prévision.

#### Domaine 4 : Diffusion

La diffusion de l'information statistique est l'un des maillons décisifs du processus qui permet de satisfaire les besoins des utilisateurs. Elle constitue le meilleur moyen de juger de l'efficacité d'un système statistique national. Il s'agit de mettre en place une politique de diffusion tenant compte des nouvelles exigences des utilisateurs utilisant les nouvelles technologies disponibles. Un séminaire-atelier sur le thème « Stratégies de diffusion et de communication » a été organisé à l'attention des directeurs d'INS (Bamako, mai 1999).

##### *Activités réalisées ou en cours*

- Créer ou dynamiser les centres de documentation des INS des pays membres d'AFRISTAT : Pour des raisons de coût, l'accès permanent et durable à Internet reste un problème dans la plupart des pays. Afin de mettre en place le réseau des centres de documentation, AFRISTAT organisera des séminaires destinés aux responsables.
- Élaborer le cadre organisationnel et les caractéristiques techniques des bases de données centralisées : Certaines des activités prévues sont menées dans le cadre d'un projet pilote de la Banque mondiale (*Live Data Base*) qu'AFRISTAT exécute depuis la mi-2004.
- Mettre en place un site Internet au sein de chaque INS pour la diffusion des données statistiques : AFRISTAT, grâce au FSP de la Coopération française, mis en place en juin 2002, s'est impliqué fortement : des missions d'appui ont été réalisées dans tous les pays pour démarrer les travaux, puis deux séminaires ont été organisés (mai 2003 et juin 2004), à Bamako ; la mise en ligne provisoire est suivie de deux mois de test et d'une mission conclusive d'un expert d'AFRISTAT. A la fin de 2004, tous les pays (sauf les Comores) avaient leur site Internet opérationnel.

- Définir le format standard des publications régulières : Le format du bulletin de l'indice des prix a été défini (pour les pays de l'UEMOA, mais d'autres pays ont adopté le même), de même que celui du bulletin de conjoncture.
- Améliorer les relations avec les utilisateurs, les répondants et les médias : AFRISTAT s'efforce, à l'occasion des missions techniques de ses experts, d'être aussi présent que possible à la Journée Africaine de la Statistique. Deux séminaires sur le sujet ont été montés avec la Banque mondiale, à Bamako (mai 1999 et mars 2003).

#### Domaine 5 : Statistiques pour le suivi des conditions de vie des ménages

La lutte contre la pauvreté constitue un sujet de préoccupation majeure pour les gouvernements et les partenaires au développement. Pour évaluer l'impact des stratégies de lutte contre la pauvreté, le suivi des conditions de vie des ménages est un impératif absolu. Il convient donc de doter les États membres d'AFRISTAT des capacités statistiques requises. Parmi les projets ou autres contributions qui ont permis à AFRISTAT d'avancer notablement dans ces réalisations figurent :

- le PARSTAT, à travers les volets « emploi » et « secteur informel », qui s'est traduit par la réalisation d'enquêtes 1-2-3 dans 7 capitales de l'UEMOA avec l'appui de DIAL (voir Statéco N°99 pour une présentation détaillée) ;
- le programme PNUD de suivi des DSRP et des Objectifs du Millénaire pour le développement, qui concerne plus de 20 pays d'Afrique au sud du Sahara qui a démarré en 2004 ;
- le FSP « renforcement des capacités statistiques » (Coopération française juin 2002) ;
- le projet pilote de l'ACBF (*African Capacity Building Foundation*) sur l'« amélioration de la qualité des statistiques sur l'emploi et la gestion des systèmes d'information du marché du travail ».

##### *Activités réalisées ou en cours*

- L'objectif du programme PNUD est de doter les pays de systèmes d'information appropriés, cohérents et efficaces permettant de répondre aux besoins de production et d'analyse, à intervalles réguliers, d'indicateurs pertinents pour le suivi-évaluation des DSRP et des OMD en :
- concevant/améliorant au plan régional d'un cadre de référence pour le suivi des conditions de vie des ménages à adapter aux conditions spécifiques de chaque pays (ou groupes de pays) ;

- définissant un socle minimum commun (en matière d'information) du contenu des enquêtes permettant l'analyse de la pauvreté ;
- développant des méthodes harmonisées de calcul des indicateurs de bien-être et de détermination de seuils de pauvreté et organiser des séminaires pour les adopter ;
- Fondant les théories et techniques empiriques de l'analyse de la pauvreté et des conditions de vie des ménages.

Par ailleurs, les autres contributions ont permis de concevoir des modules de formation et d'organiser des séminaires dans les domaines suivants :

- Les ateliers organisés avec DIAL dans le cadre du volet « secteur informel » du projet PARSTAT (enquête 1-2-3) avaient déjà contribué à atteindre l'objectif ;
- Les fonds FSP ont permis d'organiser deux séminaires sur les techniques de micro-simulations pour l'évaluation des politiques de développement (en juin 2003 et octobre 2004) ;
- Élaborer des modules de formation à la statistique et à l'informatique, destinés aux cadres des structures nationales et régionales de l'éducation et de la santé : reste à faire.

#### Domaine 6 : Statistiques Agricoles

L'agriculture est le secteur qui occupe la majeure partie des populations dans les États africains. Elle contribue pour une part importante au produit intérieur brut et à la satisfaction des besoins alimentaires. Enfin, la réduction de la pauvreté passe nécessairement par le développement de l'agriculture, le secteur rural abritant la majeure partie des pauvres.

##### *Activités réalisées ou en cours*

- Conception de méthodologies pour les estimations annuelles de la production maraîchère (publication en 2004), de la production fruitière (publiée en 2001). Concernant le cheptel, un important séminaire a été co-organisé avec la FAO (Bamako, mars 2001).
- Élaboration et diffusion chaque année du bilan alimentaire à partir des disponibilités/utilisations des principaux produits de chaque pays : AFRISTAT est intervenu sur ce thème lors d'un atelier co-organisé par la FAO et AFRISTAT (Bamako, avril 1999).
- Harmonisation des méthodologies de toutes les enquêtes exécutées par les différents services ou organismes et portant sur les mêmes domaines (production végétale, élevage, pêche) en vue d'assurer l'intégration et la complémentarité des sources de données

- Archivage sur CD-ROM des fichiers, les résultats et les documents techniques des enquêtes et recensements sur l'agriculture, l'élevage et la pêche : Les recensements de l'agriculture du Sénégal et du Togo et le recensement du cheptel du Mali ont été archivés sur CD-Rom dans le cadre de projets pilotés par la FAO.

#### **Principal enseignement de l'évaluation d'une décennie d'activité : nécessité d'un cadre de programmation renforcé**

AFRISTAT doit trouver sa place dans un environnement d'organismes foisonnant et complexe. Foisonnant parce que nombreux sont ceux qui interviennent dans certains domaines (citons en premier lieu celui du suivi de la pauvreté). Complexe parce que chaque organisme intervient avec ses objectifs, ses règles de fonctionnement, ses moyens d'intervention. Dans ce contexte, AFRISTAT, compte tenu de ses moyens limités<sup>13</sup>, ne peut jouer que le rôle de « réconciliateur » des approches et des interventions de ces organismes, consistant à être complémentaire avec dans les domaines qui sont de sa spécialité et dans lesquels il a acquis une expertise forte et parfois unique.

Dès sa création, AFRISTAT a repris certaines activités déjà entamées dans le cadre des coopérations européenne et française (indices des prix, comptabilité nationale) et les spécialités retenues pour les experts à recruter ont donné les premières grandes orientations. Avec l'arrivée progressive des experts (dont le nombre est passé de 2 à 18 pendant la décennie) et la préparation de programmes généraux (PROSMIC) ou spécifiques (PARSTAT, programme biennal pour les pays d'Afrique centrale), les thèmes de l'activité d'AFRISTAT se sont structurés.

AFRISTAT établit depuis sa création un programme de travail annuel, prenant en compte à

<sup>13</sup> En 2005, AFRISTAT disposait d'une équipe de dix neuf experts dont six assistants techniques et un volontaire international de la Coopération française. En plus du Directeur Général et du Directeur Général Adjoint, l'équipe technique était composée de trois comptables nationaux, deux macro-économistes, d'un expert chargé du secteur productif, d'un expert en statistiques agricoles, d'un expert en analyse de la pauvreté, d'un expert en enquêtes auprès des ménages, d'un expert en statistiques sociales, de trois statisticiens informaticiens, d'un chercheur en démographie, de deux experts en systèmes d'information pour le suivi et évaluation des DSRP et des OMD et d'un expert en système d'information pour le suivi du marché du travail et de l'emploi. L'équipe technique était assistée par le personnel d'appui administratif et technique composé d'une douzaine d'agents.

la fois les activités liées au fonctionnement interne de l'observatoire et celles qui découlent de projets exécutés par lui. Ce n'est qu'avec l'adoption du programme minimum commun (PROSMIC) qu'on a pu disposer d'un cadre global, qui a été au centre des travaux de ces huit dernières années, répondant aux attentes des pays membres et des partenaires au développement.

L'esprit du PROSMIC était de sortir les INS de la crise qu'ils traversaient par le renforcement statistique des Etats membres pour permettre aux stratégies de développement de reposer sur des informations permettant de mesurer les progrès accomplis. Cependant, la mise en œuvre du PROSMIC a connu un certain nombre de limites liées en partie aux difficultés de mobilisation des financements pour l'ensemble des Etats (Charoy, 2004). Outre les constats faits sur les forces d'AFRISTAT, le bilan-évaluation de ses activités, réalisé à mi-parcours de sa première période de fonctionnement (Watson et alii, 2003), avait recommandé un cadre plus rigoureux d'activités *« afin de donner une plus grande cohérence technique et financière à ses interventions et d'en permettre un meilleur suivi »*.

Le Programme stratégique de travail d'AFRISTAT pour la période 2006-2010 (PSTA) constitue ce cadre ; il a pour ambition une meilleure adhésion des Etats et répond à un double but :

- doter AFRISTAT d'un outil de gestion, d'anticipation, de coordination et de mobilisation de ressources pour la période sous revue ;
- offrir aux Systèmes statistiques nationaux des Etats membres un cadre dont ils devraient s'inspirer pour bâtir leurs stratégies nationales de développement de la statistique.

Ce programme donne un contenu à ce que sera l'action d'AFRISTAT au cours des cinq prochaines années en vue du renforcement des capacités statistiques de ses Etats membres dans le contexte, d'une part, du suivi et évaluation des stratégies de réduction de la pauvreté ainsi que des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), et d'autre part, de l'élaboration de systèmes d'information pour la gestion du développement axée sur les résultats.

## **Le Contexte général et la vision à long terme d'AFRISTAT**

### **Aperçu de l'environnement statistique dans la zone d'intervention d'AFRISTAT**

Les pays africains subsahariens en général, et ceux relevant de l'aire géographique d'intervention

d'AFRISTAT en particulier, traversent depuis bientôt trois décennies une période de crise économique et de mutations socio-politiques qui ont des répercussions sur le développement de la statistique dans cette zone et dont l'influence sur la demande en données statistiques est déterminante. En effet, les années 80 ont été marquées par l'aggravation de la crise économique et financière et par la généralisation dans ces pays de l'application des Programmes d'ajustement structurel (PAS) suivis de leurs volets « Dimension sociale de l'ajustement » impulsés par les institutions de Bretton-Woods. Ces PAS avaient créé une forte demande de données statistiques pertinentes à laquelle les SSN ne s'étaient pas toujours préparés à répondre efficacement.

L'orientation des politiques vers le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques a eu pour corollaire la concentration des rares moyens disponibles pour l'élaboration de comptes nationaux, de statistiques des finances publiques et de balance des paiements au détriment des statistiques sociales ou sectorielles (agriculture, santé, éducation, emploi, etc.). La priorité a été accordée aux statistiques économiques au détriment des statistiques sociales. Par ailleurs, il convient de remarquer que la production statistique ne rencontrait pas toujours les mêmes problèmes, en particulier institutionnels et budgétaires, selon qu'elle était assurée par tel ou tel organisme, notamment les banques centrales pour ce qui est des statistiques monétaires et de la balance des paiements<sup>14</sup>.

Après deux décennies de mise en œuvre des PAS, les résultats des réformes structurelles engagées ont été contrastés avec de bonnes performances macro-économiques et des faibles niveaux de développement social traduisant l'aggravation des inégalités et la faiblesse persistante du niveau de vie des populations. Face à ces résultats mitigés, la communauté internationale a tenu d'importantes réunions au sommet (Développement social à Copenhague en 1995, Développement à Libreville en 1999, Objectifs du millénaire pour le développement à New York en 2000, etc.) en vue de redéfinir de nouvelles stratégies de développement axées sur :

- la nécessité de réorienter les politiques de Développement vers les stratégies de réduction de la pauvreté (SRP), avec la mise en place de l'initiative «Pays pauvres très endettés» (PPTE) ;

<sup>14</sup> Dans les Etats de l'UEMOA et de la CEMAC, les balances de paiement sont confectionnées par la banque centrale sauf au Cameroun où elle est du ressort du ministère de l'Economie et des Finances.

- la mobilisation des moyens pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) à l'horizon 2015.

Plus récemment, la Table ronde internationale de Marrakech, tenue en février 2004, a mis l'accent sur la nécessité d'assurer le suivi et la gestion du développement axée sur les résultats<sup>15</sup>. La mise en œuvre de toutes ces initiatives requiert une importante masse d'informations statistiques que les SSN doivent pouvoir fournir dans les conditions adéquates, notamment dans le respect des principes fondamentaux de la statistique publique, des recommandations du Système général de diffusion des données (SGDD) du FMI et des exigences énoncées par la rencontre de Marrakech.

Ainsi, le retour à une pratique de la planification du développement, pour la mise en œuvre de stratégies de lutte contre la pauvreté, réhabilite le rôle des services d'aide à la décision. L'élaboration du DSRP, sa mise en œuvre et la nécessité d'évaluer ses résultats apparaissent comme une opportunité, mais comportent aussi des risques pour les SSN. Opportunité car toutes les parties prenantes dans le processus DSRP ont besoin d'informations statistiques fiables et sont disposées à assurer le financement de leur production. Risques car les utilisateurs souhaitent obtenir un grand nombre d'indicateurs complexes qui ne peuvent être calculés que si l'on dispose de données statistiques pertinentes dont la production demande à la fois plus de temps, des bases appropriées et des arbitrages émanant de plusieurs échelons de décision.

Sur le plan socio-politique, au début des années 90, le processus de démocratisation, avec ses corollaires de décentralisation et de déconcentration, a fait prendre conscience par tous les acteurs du développement socio-économique et culturel de la nécessité de disposer d'une information fiable pour alimenter la bonne gouvernance prônée par le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et à travers le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Le contexte actuel de libéralisation des économies et de mondialisation a suscité le besoin et la nécessité d'une intégration économique plus poussée des pays de la région. C'est dans cette optique qu'ont vu le jour en 1994, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) et la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (CEMAC)<sup>16</sup> qui regroupent quatorze des dix sept Etats membres d'AFRISTAT.

<sup>15</sup> Cf. [www.worldbank.org/data/results.html](http://www.worldbank.org/data/results.html) et le numéro 28 de La Lettre d'AFRISTAT.

<sup>16</sup> CEMAC : Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (Cameroun, Centrafrique, Congo, Gabon, Guinée Equatoriale et Tchad).

Ces efforts d'intégration exigent des données statistiques comparables élaborées selon des méthodologies harmonisées.

A la veille du démarrage du deuxième cycle de fonctionnement d'AFRISTAT, malgré une croissance honorable de 5% des économies de la sous-région et l'accroissement de 2,7% du PIB par tête en 2004, les inégalités sociales et la pauvreté persistent, et l'espoir de voir la pauvreté se réduire de moitié d'ici à 2015 s'amenuise. Les stratégies de développement des prochaines années devront donc reposer sur des données plus abondantes et des évaluations pertinentes afin de guider les décideurs avec plus d'objectivité. AFRISTAT a tenu compte de ces évolutions dans la conception de son programme stratégique de travail 2006-2010.

## **Analyse du mécanisme d'appui aux SSN des Etats membres**

### **La finalité du système statistique : satisfaire la demande finançable de données statistiques**

Pour apporter un appui efficace aux SSN de ses Etats membres ainsi qu'au processus d'harmonisation régionale, AFRISTAT et les Instituts nationaux de statistique (INS) doivent avoir une vision commune des problèmes et des solutions à leur apporter. Cette vision consiste d'abord à bien distinguer le « système statistique » qui est un système productif associant les INS et les services statistiques sectoriels, du « système d'information statistique » qui organise les données produites en un système d'information cohérent.

La donnée statistique est le matériau utilisé dans le processus d'aide à la décision, qui permet d'étayer une évaluation, une étude, une simulation d'effets de politiques, etc. Ce sont les services et organismes chargés de ce type de travaux pour les administrations, les grandes entreprises, les organisations patronales, les centrales syndicales, la société civile, etc., qui sont les véritables demandeurs de données statistiques, influençant de ce fait la définition de la demande. C'est pourquoi le moteur de la statistique réside dans ces services d'aide à la décision : planification, prévision, stratégie de développement et de lutte contre la pauvreté, etc.

### **Problèmes spécifiques des SSN : des financements insuffisants et des capacités institutionnelles peu adaptées**

Dans bon nombre de pays, les capacités statistiques n'ont pu être maintenues et sont devenues si faibles que les systèmes statistiques nationaux ne sont plus en état de répondre à un réveil de la demande. Il faut, en effet, un effort soutenu pendant plusieurs années pour restaurer la qualité des répertoires et

bases de sondage ou pour reconstituer des équipes de professionnels compétents. Pendant la période des programmes d'ajustement structurel, la production statistique est devenue très faible car les ministères du Plan ont vu se réduire leur influence ; les INS n'ont produit les statistiques macroéconomiques qu'avec beaucoup de difficultés et de retard. Aujourd'hui, une demande plus structurée semble se construire autour des besoins de suivi et évaluation des DSRP et des OMD.

Non soumis à une pression des utilisateurs nationaux, les décideurs politiques n'ont plus accordé au SSN les moyens indispensables pour assurer la production statistique, et encore moins ceux pour maintenir sa capacité de production. En réaction, la tendance actuelle est souvent de considérer que, puisque les partenaires techniques et financiers sont les seuls à accorder de l'importance à l'information statistique, il leur revient de la financer. Enfin, la faiblesse de la culture statistique et le mauvais fonctionnement des instances de concertation permanente, comme le Conseil national de la statistique, constituent les principaux freins du développement de la statistique dans ces Etats.

### **Vision à long terme d'AFRISTAT**

La vision d'AFRISTAT est de faire de la statistique une réalité quotidienne dans les Etats membres en tant qu'instrument d'intégration économique et un

outil incontournable pour la formulation, la mise en œuvre et le suivi et évaluation des programmes et projets mis à la portée de tous, politiques, décideurs publics, secteur privé et société civile. Ceci exigera d'AFRISTAT, d'ici dix ans, de bénéficier toujours plus de la confiance de ses Etats membres, des organisations sous-régionales auxquelles ils appartiennent et de leurs partenaires techniques et financiers. L'institution sera renforcée dans son savoir-faire et ses compétences pour mieux servir le développement en Afrique subsaharienne en dynamisant les SSN dans leurs rôles essentiels de principaux fournisseurs de données statistiques. Pour ce faire, AFRISTAT s'attachera à assurer l'expansion de son action dans tous les domaines de la statistique sociale, économique et démographique.

AFRISTAT est ainsi devenu un lien indispensable entre les SSN, prouvant une réelle appropriation de l'institution par ses États membres. Bon nombre d'organisations internationales, régionales et sous-régionales ont su tirer parti d'une collaboration étroite avec AFRISTAT confirmant ainsi sa réputation de pôle de compétence en Afrique subsaharienne en matière de renforcement des capacités statistiques. Cependant, de nombreux défis en matière d'information statistique restent à relever pour permettre d'accompagner plus efficacement les Etats membres dans leur recherche de solutions.

#### **Encadré 1 : Demande finançable**

##### ***La demande finançable de données statistiques***

*En tant que système productif, le système statistique doit satisfaire les besoins des utilisateurs grâce à une production régulière et durable.*

*La demande est qualifiée de « finançable » lorsque la production est régulièrement et efficacement prise en charge pour couvrir les besoins exprimés par les utilisateurs. Une telle demande ne couvre que les besoins qui sont accompagnés de financement.*

*Les données statistiques constituent un bien public qui doit être mis à la disposition de tous. Leur production doit être financée majoritairement par la puissance publique selon les capacités de production de l'INS et des services sectoriels. La production statistique est donc le résultat d'une négociation entre trois parties : les financeurs, notamment la puissance publique, les utilisateurs (actionnés par des initiatives internationales) et les producteurs.*

### **Défis en matière d'information**

L'information et le savoir émergent aujourd'hui comme de nouvelles ressources économiques et des facteurs de compétitivité internationale. L'émergence d'une la société de l'information

représente l'un des moyens puissants de sortir l'Afrique de la pauvreté. Ainsi, l'information constitue-t-elle une ressource économique<sup>10</sup> que les

<sup>10</sup> Cf. les travaux de la quatrième réunion du CODI (Comité de l'information pour le développement de la CEA) sur le thème « Information comme ressource économique », Addis-Abeba (Ethiopie), 25-28 avril 2005.

Etats devraient développer. Dans ce contexte, la donnée statistique représente une part importante de l'information dont la diffusion doit être assurée par des outils appropriés, notamment les nouvelles technologies de l'information et de la communication. Les activités d'AFRISTAT, en

particulier ses études et recherche appliquée, devront désormais être organisées sous cette nouvelle dynamique pour aider les décideurs à gérer au quotidien et à anticiper leurs actions futures sur la base d'une information fiable et rendue régulièrement disponible.

## Encadré 2

### Données et information

*Il faut faire la distinction entre « donnée » et « information » (ECA, 2005). Les données ne sont que des éléments d'information élémentaires qui, sans interprétation et/ou analyse, ont peu de signification et de valeur. Ainsi, ce qu'on appelle la pyramide du savoir se présente de gauche à droite de la manière suivante (Arkoff, 1989) :*

*Données  $\Rightarrow$  Information  $\Rightarrow$  Connaissances  $\Rightarrow$  Savoir*

Dans un de ses rapports sur le développement humain en Afrique (PNUD, 2000), le PNUD fait une synthèse des défis majeurs des pays africains en ce début du XXI<sup>ème</sup> siècle :

- les défis économiques (croissance économique et lutte contre la pauvreté, financement du développement, mondialisation et développement) ;
- les défis politiques et institutionnels (gouvernance et démocratisation, paix et stabilité politique, vision et planification du développement humain) ;
- les défis sociaux (sécurité alimentaire, santé, éducation, emploi) ;
- les défis de l'environnement et ceux du genre.

Ainsi, AFRISTAT devra étendre son appui à d'autres domaines encore non couverts. Ainsi, l'institution élargira, au cours des prochaines années, ses compétences sur l'étude de la population. Aux côtés des institutions comme la Division de statistique des Nations unies et le UNFPA, AFRISTAT s'impliquera dans les travaux de la série des recensements de 2010. De même, il se donne pour ambition de s'ouvrir à l'ensemble des statistiques sociales, notamment à l'état civil dont le bon fonctionnement conditionne l'existence même d'un Etat. En plus des compétences acquises dans le domaine des statistiques économiques et dont le développement sera poursuivi, AFRISTAT développera sa fonction « statistiques sociales » par la mise en place d'une expertise pour satisfaire la demande des Etats membres et des institutions d'intégration économique sous-régionales.

En matière d'environnement, de démocratie, de droits de l'homme et de gouvernance, il n'existe pas encore de cadre statistique bien défini dans les Etats

membres. Compte tenu de l'impact de ces concepts sur la gestion du développement, il importe d'en fixer le contenu dans les prochaines années.

AFRISTAT s'associera aux partenaires qui œuvrent d'ores et déjà dans ces domaines. La période 2006-2010 sera marquée largement par la lutte contre la pauvreté et la poursuite de l'atteinte des OMD en 2015. Les Etats membres d'AFRISTAT sont pleinement conscients de l'importance de la mesure et de l'évaluation régulière des progrès accomplis dans le cadre du suivi et évaluation des stratégies mises en œuvre. Dès lors, la disponibilité d'une l'information « chiffrée » devient incontournable pour assurer une gestion optimale du développement. Les missions d'AFRISTAT devront s'adapter à cette nouvelle planification plus contraignante car elle :

- est fondée sur une redéfinition du rôle des acteurs du développement (Etat, collectivités territoriales, secteur privé, société civile) ;
- s'appuie sur la concertation, la consultation et la participation de tous les acteurs concernés, dans le cadre d'un système politique démocratique et pluraliste ;
- s'inscrit dans la gestion du développement des pays membres et assure une cohérence entre les horizons temporels de long, moyen et court termes ;
- prend en compte le processus de décentralisation afin d'assurer la cohérence spatiale du développement et la place essentielle de la dimension environnementale ;
- accorde une grande importance au développement des ressources humaines avec une attention particulière au rôle de la femme ;
- prend en compte le processus d'intégration régionale et sous-régionale.

## Stratégie d'intervention : objectifs et contenu du programme stratégique

Prenant en compte l'ensemble des besoins présentés ci-dessus, le Programme Stratégique de Travail d'AFRISTAT (PSTA) se veut être le socle de l'ensemble des plans d'intervention annuels de l'organisation. Ce programme balisera l'établissement des programmes de travail de ses experts en précisant dans quel domaine, sous quelle forme et sur quel financement ils pourront intervenir au cours de la période 2006-2010. Ce faisant, il oriente aussi le programme d'investissement qu'AFRISTAT se propose de réaliser pour développer sa capacité d'intervention.

Le PSTA servira de fil conducteur aux Etats membres pour l'élaboration de leurs stratégies nationales de développement de la statistique : base de référence pour le choix des orientations stratégiques, le PSTA constituera une plate-forme de compétences techniques mise à la disposition des Etats. Afin de prolonger et rendre plus efficace l'initiative d'AFRISTAT de se doter d'un programme stratégique de travail, il convient que les Etats membres se dotent aussi d'une stratégie pour, à la fois, susciter une demande durablement finançable et créer la capacité de la satisfaire.

Enfin, le PSTA sera un cadre fédérateur des initiatives de développement de la statistique dans les Etats membres. A ce titre, son exécution évitera les doubles emplois et renforcera une utilisation rationnelle des ressources en contribuant à la recherche de synergies entre les différents intervenants (Etats membres, PTF tant aux niveaux international, régional que sous-régional, etc.). Les plans d'action, qui en découleront, seront flexibles et glissants afin de permettre au Comité de direction de les approuver chaque année en tenant compte de l'évolution de la situation dans les Etats membres.

### Objectif global du programme

L'objectif global visé par le PSTA est d'accompagner chacun des Etats membres dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi et évaluation d'une stratégie nationale de développement de la statistique (SNDS) en harmonie avec les autres stratégies nationales de développement. Au regard de l'objectif global, l'activité d'AFRISTAT sera, au cours de

la période 2006-2010, centrée sur les cinq axes<sup>17</sup> suivants :

1. apporter un soutien et une assistance technique aux systèmes statistiques nationaux des Etats en matière d'organisation pour le développement de la statistique ainsi que dans le domaine de la formation ;
2. contribuer au développement des systèmes d'information pour la conception, la mise en œuvre et le suivi et évaluation des stratégies de réduction de la pauvreté ainsi que pour la mise en œuvre des Objectifs du millénaire pour le développement ;
3. apporter un appui aux Etats d'Afrique subsaharienne pour le renforcement des capacités de collecte, de traitement et d'analyse des données statistiques, et d'élaboration de synthèses statistiques et économiques ;
4. développer et contribuer à développer les bases de données dans les Etats et renforcer les capacités de diffusion des données statistiques ;
5. contribuer à la recherche appliquée en vue de développer des méthodologies adaptées aux capacités des systèmes statistiques nationaux des Etats.

De façon complémentaire, la mise en œuvre de la stratégie suppose le renforcement des moyens de travail d'AFRISTAT, basée sur la revue et la restructuration de la Direction générale pour faire face aux nouveaux défis. Le volet investissement d'AFRISTAT comprendra non seulement les actions de recherche appliquée, mais également un renforcement des capacités propres d'AFRISTAT.

### Articulation et cadre logique du PSTA pour 2006-2010

Pour atteindre l'objectif global, le PSTA s'articule donc autour des six volets suivants pour lesquels, un objectif général et des objectifs spécifiques ont été fixés et les résultats attendus et activités correspondantes ont été identifiés.

#### Volet I : Renforcement des capacités institutionnelles des Etats membres et des institutions d'intégration économique sous-régionales en matière d'organisation des systèmes statistiques

L'objectif général de ce volet est d'apporter un soutien et une assistance technique aux SSN en matière d'organisation institutionnelle, d'élaboration de stratégies de développement de la statistique et de formation statistique. Les actions entreprises en

<sup>17</sup> Cf. *Compte rendu de la 14<sup>ème</sup> session du Conseil des Ministres d'AFRISTAT tenue le 6 avril 2005 à Cotonou (Bénin).*

faveur des Etats membres seront complémentaires à celles des institutions d'intégration économique sous-régionales dans ce domaine. AFRISTAT renforcera ainsi son assistance aux Etats dans les domaines suivants :

- la révision et/ou l'élaboration de projets de texte relatifs à l'organisation de l'activité statistique ;
- l'élaboration ou la révision de stratégies nationales pour le développement de la statistique ;
- l'élaboration d'outils de gestion des services statistiques ;
- la recherche des opportunités de financement extérieures des activités statistiques.

Les principales activités seront de veiller à informer régulièrement les SSN sur les cadres méthodologiques et des logiciels existants en matière de collecte et de traitement des données statistiques et d'organiser, aussi souvent que possible, des séminaires d'information et de mise à niveau sur ces outils en collaboration avec les partenaires.

AFRISTAT développera sa participation aux activités des écoles de formation statistique d'Abidjan, Dakar et Yaoundé qui forment actuellement l'essentiel des cadres statisticiens des SSN ; ce partenariat portera sur la prise en charge de certains enseignements et/ou la co-organisation de séminaires et l'accueil des stagiaires. Dans le même ordre d'idées, les relations entre AFRISTAT et les institutions d'intégration sous-régionales seront plus suivies. Le produit final de ce partenariat AFRISTAT/écoles/institutions d'intégration sous-régionales devrait être l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique régionale de formation statistique, notamment de formation continue.

## **Volet II : Appui pour le développement de systèmes d'information pour la mise en œuvre et le suivi et évaluation des stratégies de réduction de la pauvreté et des OMD**

L'objectif général consiste à appuyer les Etats dans le développement des systèmes d'information pour la mise en œuvre, le suivi et évaluation des stratégies de réduction de la pauvreté et des Objectifs du millénaire pour le développement.

Trois objectifs spécifiques sont visés dans ce volet :

- participer à l'élaboration des méthodologies peu coûteuses de collecte et de traitement de données démographiques par des enquêtes et recensements, y compris l'état civil, et aider les Etats membres à les mettre en œuvre ;
- apporter un appui aux SSN dans l'élaboration de systèmes d'information de suivi des stratégies sectorielles (emploi, éducation, santé et développement rural, etc.) ;

- assister les Etats membres dans le développement des systèmes d'information opérationnels pour le suivi et évaluation des DSRP et des OMD.

## **Volet III : Appui pour le renforcement des capacités de collecte, de traitement et d'analyse des données statistiques et d'élaboration de synthèses statistiques et économiques**

Sous cet objectif général, deux objectifs spécifiques ont été identifiés : (i) renforcer les capacités des Etats membres en matière de collecte et de traitement des données statistiques économiques et (ii) renforcer les capacités d'élaboration de synthèses statistiques et d'analyses économiques. Ceci impliquera, entre autres, que :

- des cadres méthodologiques et outils communs pour la collecte, le traitement et l'analyse des données statistiques économiques soient élaborés avec la participation des Etats membres et des institutions d'intégration sous-régionale dans les secteurs moderne et informel (agriculture, entreprises, commerce, artisanat, tourisme, etc.) ;
- des appuis à la production et à l'analyse des données de conjoncture économique et sociale ainsi qu'à la prévision et à la modélisation macroéconomique soient régulièrement apportés aux Etats membres ;
- des appuis à la production des comptes nationaux conformes au SCN93.

## **Volet IV : Appui pour le renforcement des capacités de diffusion de l'information statistique**

L'objectif général poursuivi est d'apporter une assistance technique aux systèmes statistiques nationaux selon deux objectifs spécifiques :

1. Apporter un appui aux Etats pour l'appropriation des nomenclatures et la maîtrise de l'utilisation des logiciels courants en matière statistique.
2. Apporter un appui aux SSN pour mettre en place des bases de données socioéconomiques centralisées, assurer l'archivage des données et développer des systèmes d'information pour une meilleure diffusion des résultats produits.

## **Volet V : Recherche appliquée en vue du développement des méthodologies adaptées aux SSN des Etats membres**

La création du Centre de recherche appliquée d'AFRISTAT (CERA) répond à la demande exprimée par les Etats membres d'AFRISTAT d'accroître ses missions d'analyse et de valorisation des informations statistiques. Les approches régionales et comparatives sont encouragées. Elle répond également à une demande de formation

continue des personnels des INS, des Écoles de statistiques et d'économie et d'AFRISTAT. L'essentiel des activités du CERA, au cours des cinq prochaines années, se réalisera dans le cadre de la convention de partenariat entre AFRISTAT et DIAL<sup>18</sup> (à travers l'Institut de Recherche pour le Développement), par une contribution en ressources humaines des deux organismes partenaires.

Le programme de travail, fixé par DIAL et AFRISTAT, a pour objectif général de « *contribuer à la recherche appliquée en vue du développement des méthodologies adaptées aux capacités des systèmes statistiques nationaux des États membres ainsi que pour la formulation et le suivi et évaluation des politiques de développement* ». Trois objectifs spécifiques sont visés :

1. poursuivre l'investissement méthodologique dans le domaine statistique afin de valoriser les travaux d'enquêtes des États ayant bénéficié d'un appui d'AFRISTAT et de pérenniser les différents dispositifs nationaux ;
2. mener des activités d'analyse et de recherche appliquée centrées sur les enquêtes ménages, avec des élargissements dans le domaine des prévisions ;
3. procéder à des échanges et à une valorisation des résultats obtenus à travers des publications, des communications, l'accueil de chercheurs, etc. dans un but d'insertion dans la communauté scientifique (économique et statistique).

#### **Volet VI : Renforcement des moyens de travail d'AFRISTAT**

L'objectif général de ce volet est de compléter le programme d'investissement d'AFRISTAT en le dotant de moyens de travail permettant la mise en œuvre des cinq précédents volets en :

- renforçant les ressources humaines, matérielles et financières d'AFRISTAT ;
- faisant mieux connaître l'organisation (son statut, ses missions, ses activités, ses réussites, etc.) à travers des actions de sensibilisation et de communication bien ciblées.

#### **Cadre logique des activités du PSTA et plans d'action annuels**

Le PSTA constitue le document de référence pour la programmation des activités d'AFRISTAT pour la période 2006-2010. Cette programmation sera déclinée annuellement de façon glissante, les activités programmées pour une année qui

n'auraient pas exécutées devant pouvoir être reprogrammées pour l'année suivante. L'inscription d'une activité au plan d'action annuel répondra aux critères suivants :

- niveau élevé de préparation technique de l'activité ou du projet ;
- disponibilité de ressources financières pour la réalisation de l'activité ;
- existence au niveau d'AFRISTAT de l'expertise requise pour la réalisation de l'activité ou l'assurance de pouvoir faire recours à l'expertise extérieure le cas échéant ;
- le respect du principe de subsidiarité.

La mise en œuvre du PSTA incombe à la Direction générale d'AFRISTAT, qui tient compte des apports des États bénéficiaires et des appuis des partenaires techniques et financiers. Le suivi régulier est assuré par la Direction générale et par les différentes instances statutaires d'AFRISTAT.

#### **Modalités de mise en œuvre du PSTA**

La Direction générale préparera des plans d'action chaque année, qui seront approuvés et adoptés conformément aux dispositions du Traité portant création d'AFRISTAT. Des programmes de travail individuels des experts à usage interne pour le suivi quotidien de l'exécution des activités sont alors élaborés.

La bonne exécution du PSTA est fonction d'une collaboration suivie des SSN ou des institutions bénéficiaires, qui sont impliqués selon l'approche participative à la programmation effective de cette mise en œuvre. Dans cette perspective, chaque SSN et chaque institution d'intégration économique sous-régionale doivent disposer d'un plan d'action annuel de ses activités statistiques, issu de sa stratégie nationale statistique, pour donner plus de visibilité à l'action d'AFRISTAT.

#### **Intervenants et partenariat**

Le PSTA est exécuté par les experts d'AFRISTAT en partenariat avec les SSN, les institutions d'intégration économique sous-régionales et les partenaires techniques et financiers. Des consultants peuvent aussi être sollicités pour renforcer l'équipe d'experts.

Le PSTA vise aussi le renforcement du partenariat avec les institutions d'intégration sous-régionales en vue de favoriser l'harmonisation des méthodes de traitement et d'analyse des données nécessaires à leurs politiques de convergence, et les organisations internationales et des organismes nationaux des pays qui œuvrent pour l'amélioration des systèmes d'information dans la sous-région.

<sup>18</sup> DIAL (Développement, Institutions et Analyses de Long terme) est une unité de recherche de l'IRD et un groupement constitué par l'IRD et l'AFD avec le soutien de l'INSEE et du ministère français des Affaires étrangères.

Avec les organisations d'intégration économique sous-régionale et les banques centrales des Etats, AFRISTAT développe des relations de travail dans le domaine de l'harmonisation des méthodes et des concepts tout en leur apportant l'appui technique nécessaire dans leurs travaux statistiques. Ce renforcement de partenariat reste cependant indissociable du principe de subsidiarité, c'est-à-dire le partage des rôles respectifs entre AFRISTAT et les partenaires sous-régionaux.

Des partenariats techniques avec les organisations internationales et les organismes nationaux d'autres pays sont recherchés pour bénéficier de leurs expériences et savoir-faire et partager l'ensemble des travaux réalisés par AFRISTAT. Au cours de la période 2006-2010, AFRISTAT cherchera à nouer ou renforcera ses relations de travail avec la Banque mondiale, le FMI, la BAD, l'OMS, l'UNICEF, l'UNESCO, la FAO, le FNUAP, le PNUD, les départements techniques du Secrétariat général des Nations unies, la CEA, ACBF, etc. AFRISTAT poursuivra avec l'appui de l'INSEE, de l'AFD, d'EUROSTAT, de la BAD, la recherche des méthodes harmonisées pour la rénovation des comptes nationaux avec l'utilisation du système ERETES.

### Suivi et évaluation

Le programme fera l'objet de suivi et d'évaluation sur la base d'instruments appropriés. Tout d'abord, le plan d'action annuel sera traduit en programmes de travail individuels d'experts, suivis trimestriellement. A la fin de chaque année, un rapport sur l'état d'exécution du plan d'action annuel sera élaboré et soumis au Conseil scientifique et au Comité de direction pour examen et adoption.

Au cours de la troisième année d'exécution du PSTA, un rapport sur l'état d'exécution à mi-parcours sera élaboré et le PSTA ajusté en conséquence. Une évaluation finale marquera l'achèvement du programme. Une évaluation externe pourra aussi être réalisée dans le but de mener une étude indépendante pour relever les insuffisances et dysfonctionnements en vue de formuler des recommandations pour la suite des activités d'AFRISTAT. Le cadre logique des activités et les rapports d'étape seront les principaux outils de base pour réaliser cette évaluation.

## Conclusions : les conditions de la réussite

Les principes qui ont présidé au fonctionnement d'AFRISTAT avant 2006 doivent être maintenus et renforcés, ce sont :

- le statut d'organisation internationale de service public selon lequel AFRISTAT œuvre sans but lucratif au profit de ses Etats membres ;
- le principe de subsidiarité qui permet une bonne répartition des responsabilités entre AFRISTAT et les bénéficiaires de son action ;
- la vocation d'AFRISTAT d'organisation régionale œuvrant pour l'intégration sous-régionale et pouvant étendre son action en direction d'autres Etats d'Afrique subsaharienne ;
- l'appropriation d'AFRISTAT par ses Etats membres et leur solidarité qui assurent la pérennité des actions de l'organisation et contribuent à l'atténuation des disparités entre eux en matière de développement de la statistique ;
- le partenariat qui vise à développer des synergies entre AFRISTAT et les Etats membres, d'une part, et entre AFRISTAT et les institutions et organismes œuvrant pour le développement de la statistique en Afrique, d'autre part, pour un meilleur partage des fruits de coopération ;
- le principe de sécurisation du financement des activités d'AFRISTAT à travers un fonds de capitalisation qui permet plus grande visibilité et plus d'assurance pour l'exécution des plans d'action annuels.

La réalisation des activités qui seront développées dans chaque volet implique un renforcement accéléré des capacités statistiques dans la plupart des domaines tant au sein d'AFRISTAT que dans les Etats bénéficiaires. Les demandes d'assistance adressées à AFRISTAT pour l'ingénierie et la maîtrise d'œuvre de programmes de renforcement des capacités statistiques seront à préciser progressivement lors de l'élaboration de plans d'action annuels, d'une part, et de l'élaboration ou de la révision de stratégies nationales de développement de la statistique, d'autre part.

Au niveau d'AFRISTAT, les attentes sont fortes et portent surtout sur la mobilisation des ressources humaines nécessaires, notamment par le recrutement d'experts permanents et d'experts temporaires, consultants sur Fonds AFRISTAT ou pris en charge par les programmes ou projets financés par les partenaires techniques et financiers.

La réussite de la mise en œuvre du PSTA dépendra des relations qu'AFRISTAT saura créer avec les

Etats membres et en collaboration avec les partenaires techniques et financiers. Elle est ainsi liée à la réalisation des conditions suivantes :

- l'engagement des Etats à atténuer un certain nombre de difficultés structurelles que les SSN rencontrent (organisation institutionnelle, faiblesse ou insuffisance des ressources, etc.) ;
- la disponibilité dans chaque Etat membre d'une stratégie nationale pour le développement de la statistique et des plans annuels de sa mise en œuvre ainsi que les ressources correspondantes ;
- un partenariat suivi avec les SSN pour mettre en cohérence leurs stratégies nationales pour le

développement de la statistique ou leurs plans annuels de travail avec le programme stratégique de travail d'AFRISTAT ;

- un partenariat suivi et renforcé avec les partenaires techniques et financiers œuvrant pour le développement de la statistique en Afrique.

Enfin, il importe de rappeler que la période couverte par le PSTA coïncide avec la première période quinquennale du nouveau Fonds AFRISTAT. Le contenu des plans d'action annuels sera fixé en fonction du volume du Fonds. Ceci fait de la reconstitution des ressources propres d'AFRISTAT, grâce notamment à la contribution des Etats membres, la principale contrainte à la mise en œuvre du PSTA. Le rôle joué par cette organisation et les défis qu'elle est appelée à relever interpellent donc l'ensemble des bénéficiaires de son action à la soutenir.

## Références bibliographiques

**AFRISTAT (2002)**, *Programme statistique minimum commun. Cadre de référence pour le développement à moyen terme de la statistique dans les Etats membres d'AFRISTAT : 2001-2005*. Série Etudes n° 6. AFRISTAT.

\_\_\_\_\_ (2002-2004), Divers rapports de l'étude « AFRISTAT après 2005 ».

\_\_\_\_\_ (2002-2005), Comptes rendus de réunion du Conseil des Ministres, et relevés de conclusions du Comité de direction et du Conseil scientifique.

**AFRISTAT/PNUD/DAES-NU (2005)**, *Cadre de référence et support méthodologique minimum commun pour le suivi des DSRP et des OMD*.

**Arkoff RL. (1989)**, « From Data to Wisdom », *Journal of Applied Systems Analysis*, Volume 16.

**Bodin J-L. (1999)**, *Etats de réflexions sur les Principes fondamentaux de la statistique publique*. Série Etudes n° 2. AFRISTAT.

**Bureau statistique des Nations Unies (1980)**, *Handbook of Statistical Organisation – A Study of the Organization of National Statistical Services and Related Issues*.

**Charoy X. (2004)**, *Évaluation du Programme statistique minimum commun (PROSMIC)*, rapport de consultation

**Commission économique pour l'Afrique (2005)**, *Communication à la quatrième réunion du Comité de l'information pour le développement (CODI IV) L'information comme ressource économique*, Document n° E/ECA/CODI/4/7.

**Dakam-Ngatchou R. (2000)**, *Indicateurs de programme de population*. FNUAP, EAT/Dakar.

**PNUD (2000)**, *Rapport régional sur le développement humain en Afrique occidentale et centrale. Pour une lecture africaine sur le développement humain*, pp. 29-42.

**Watson J. P., White G., Spanneut C., Emprou J-M. (2003)**, *Bilan-évaluation d'AFRISTAT*, The European Commission EUROSTAT Unit C-3.

# Quelques nouvelles pistes de travail pour AFRISTAT

Jean-Pierre Behmoiras<sup>19</sup>

---

**Durant ses dix premières années d'activité, AFRISTAT a accompli des performances remarquables dans un contexte difficile, mais de nouveaux défis se posent aujourd'hui à la statistique africaine. Deux domaines méritent qu'on s'y intéresse particulièrement, et tout de suite. Le premier c'est celui de la diffusion et de la mise à disposition de l'information statistique. C'est sa maîtrise qui fut la cause de la notoriété de l'INSEE en France. AFRISTAT se doit d'aider les INS dans ce domaine. Le deuxième c'est la formation permanente et le recyclage des statisticiens dont les capacités sont l'essentiel du capital des institutions statistiques. Il y a là le moyen d'envoyer rapidement aux cadres actuellement en activité dans les INS un signal positif tout en œuvrant à leur fidélisation institutionnelle et en améliorant leur niveau technique. Au delà de ces actions prioritaires on peut évoquer la mise sur pied de programmes statistiques « régionaux » et l'expérimentation de nouvelles méthodes d'enquêtes propres aux spécificités africaines.**

---

---

<sup>19</sup> Jean-Pierre Behmoiras a été Directeur du CEFIL et de la Coordination Statistique et des Relations Internationales à l'INSEE. Ce texte reprend une communication présentée lors du séminaire sur l'avenir d'AFRISTAT le 11 avril 2006 à Libreville.

## Introduction

Quand on analyse le parcours et l'action d'AFRISTAT, au cours de cette décennie, pourtant si difficile pour l'Afrique, on ne peut qu'être pleinement satisfait des résultats. Les espoirs entretenus et la confiance faite à cette nouvelle organisation régionale, créée pour stimuler une activité statistique, difficile, fragile et quelquefois peu appréciée par les décideurs, ont été justifiés et les crédits accordés utilement et convenablement utilisés. C'est un challenge réussi et de tels succès administratifs ne sont pas si nombreux à recenser dans la région et même ailleurs. Il s'agit à coup sûr d'une belle performance.

## Des performances notables durant ces dix premières années d'activité

Je n'ai pas l'intention de dresser ici une évaluation précise, je n'en ai pas la compétence, mais pour avoir fréquenté récemment plusieurs services statistiques nationaux de la région, je peux apporter un témoignage positif vérifié sur le terrain. Tout d'abord, AFRISTAT a été mis en place dans des délais brefs, une équipe technique de bon niveau a rapidement été constituée. Celle-ci s'est mise au travail aussitôt pour apporter aux services nationaux un complément d'expertise et d'appui, utile, précieux et opérationnel.

En répondant de façon rapide et efficace aux demandes des Etats membres, dans des secteurs variés de l'activité statistique, comptes nationaux, enquêtes, traitements informatiques, AFRISTAT a permis de créer une synergie, stimulant les efforts des Etats et encourageant les bailleurs de fonds à intervenir davantage. En outre, une cohésion statistique régionale s'est développée, avec un plus grand respect des normes, des concepts et des méthodes communes. Cette homogénéité permet de réaliser des études comparatives de qualité, indispensables à une meilleure compréhension de la situation économique et sociale de la région. Il fallait un organisme compétent, actif et très présent sur le terrain pour arriver à des résultats effectifs et probants. L'utilisation d'Internet et le passage sporadique et rapides de quelques experts internationaux, n'auraient pas suffi à maintenir une telle cohésion statistique régionale. Elle se serait peu à peu effritée pour finir par disparaître, chaque service aurait été condamné à un isolement pénalisant pour leur standing et leur crédibilité voire leur survie.

La performance réalisée par AFRISTAT est tout à fait remarquable, si l'on observe par ailleurs les difficultés de tous ordres survenus dans la région, au cours de la période. L'appauvrissement financier

général de l'Etat a eu pour résultat d'induire un affaiblissement des structures administratives. La coordination statistique régionale a certainement permis de consolider le dispositif d'ensemble, en essayant de favoriser un système de production homogène et compatible, dont chaque service national a certainement profité.

C'est ce qui s'est également produit en Europe où l'animation et la coordination conduites par Eurostat ont contribué à préserver le système statistique des Etats membres, d'un risque de déclin imposé par la crise économique persistante. Les services statistiques nationaux sont trop faibles et fragiles, ils ne doivent pas rester isolés, car ils se situent dans un contexte administratif difficile et austère, où leur action n'est pas jugée prioritaire par les décideurs. Participer à un dispositif régional de bonne envergure, donne une plus grande notoriété, tout en stimulant la fiabilité, l'émulation, et en catalysant le progrès technique et scientifique.

Pour faire face aux nouveaux défis qui se posent à la statistique africaine, il faut qu'AFRISTAT continue son action d'aiguillon fédérateur du système statistique de la région. Nous n'avons donc plus de question à nous poser sur le pourquoi d'une organisation utile et bien intégrée dans la région. En revanche nous pouvons essayer de réfléchir sur comment faire plus et mieux et comment s'adapter aux défis d'un avenir prometteur, mais complexe à affronter par la statistique publique. D'autant plus difficile, que notre métier de statisticien est l'un de ceux qui évolue le plus vite, du fait de la modernisation rapide des techniques utilisées. En outre, il se transforme parce que la demande d'informations se modifie et s'accroît avec les nouveaux besoins de la société. Les exigences augmentent pour une meilleure compréhension, par exemple des situations sociales et de la précarité de l'emploi, ou bien, plus récemment, sur les problématiques du développement durable et de la réduction de la pauvreté. Cet essor doit s'effectuer, nous le savons bien hélas, l'expérience de ces dernières années est à cet égard particulièrement édifiante, avec des moyens comparables, pour ne pas dire constants. En effet, la rareté des moyens administratifs dédiés à l'activité statistique a pour résultat une difficulté d'adaptation à la demande et une grande rigidité structurelle.

Il va falloir adapter l'action d'AFRISTAT à un monde changeant et à un métier plus difficile à pratiquer, tout en faisant des gains de productivité pour réduire les coûts de production. En outre, quelques domaines prennent désormais une importance stratégique pour les institutions statistiques alors qu'ils semblent avoir été négligés jusqu'à maintenant. Cela finira par poser des problèmes difficilement solubles, si on ne tente pas

rapidement de leur apporter dès maintenant, un début de solution pour inverser la tendance défavorable.

## **Deux thèmes d'actions méritent qu'on s'y intéresse particulièrement, et tout de suite**

### **Le premier c'est celui de la mise à disposition de l'information statistique**

La diffusion est devenue un domaine clé, contribuant fortement à étayer la notoriété et la réputation des services producteurs. C'est un reproche qui nous est fait souvent, à nous statisticiens, de nous préoccuper uniquement de la production des chiffres et de négliger la mise à disposition du public, dans des conditions rapides et facilement accessibles. C'est un reproche souvent entendu dans la région : ils travaillent beaucoup mais on ne voit rien sortir, les publications sont rares et trop tardives. C'est un reproche injuste quelquefois, car les enquêtes sont longues et difficiles à réaliser, mais cela dénote les difficultés vécues par les utilisateurs pour satisfaire leurs besoins. Il faut, à tout prix, corriger cette déficience dans des délais brefs, sous peine de voir les décideurs rechigner de plus en plus à accorder des crédits à une activité dont ils perçoivent mal les résultats. Certains même, n'aiment pas les résultats, car en période de crise économique, ils montrent souvent le peu d'effets positifs des politiques affichées, ce qui est médiocrement apprécié des responsables.

A l'INSEE nous avons beaucoup souffert des faiblesses de notre diffusion peu lisible des années 1950 et même 1960. L'opinion publique nous ignorait totalement, les médias nous brocardaient. Jusqu'à ce que nous mettions la politique de diffusion de l'information produite au centre de nos préoccupations stratégiques. Nous l'avons fait collectivement puis individuellement, c'est devenu le souci majeur de chacun. Alors les résultats obtenus ont été édifiants et notre notoriété a progressé sensiblement. Ainsi les commentaires de nos enquêtes sont systématiquement repris dans les médias et particulièrement à la télévision. Nous sommes devenus peu à peu une référence statistique, peu contestée sur un champ dépassant largement l'indice des prix à la consommation. L'INSEE est maintenant bien intégré dans la collectivité nationale.

Il serait intéressant qu'AFRISTAT développe une activité de promotion dans ce domaine, en aidant les Etats membres à publier rapidement, des analyses brèves de résultats d'enquêtes ou de compte nationaux. Cela peut se faire par des missions d'experts ou par des ateliers communs à plusieurs Etats, pour améliorer les capacités de

rédaction. Les relations avec les médias doivent être facilitées et enseignées aux statisticiens afin qu'elles s'intéressent davantage aux études réalisées par les services et qu'elles les diffusent.

Les enquêtes 1-2-3 auprès des ménages, généralement parfaitement réalisées dans la région, peuvent être l'objet d'une mine de commentaires sur la situation économique et sociale en milieu urbain. Elles pourraient faire l'objet de plans de publication avec un échéancier. Il faut organiser des rencontres de rédacteurs, confronter les commentaires dans le cadre régional d'AFRISTAT.

On peut même envisager un prix pour la publication la plus réussie de l'année, qui pourrait stimuler les rédacteurs nationaux. Il me semble qu'il s'agit là d'un nouveau domaine, pour lequel AFRISTAT doit développer rapidement une action pédagogique innovante afin de stimuler les publications d'articles, qui font actuellement largement défaut. Cela permettra de consolider davantage les institutions statistiques nationales, car c'est à elles que revient la mission d'améliorer la politique de diffusion de leurs productions. Elles le feront si on les aide à affronter cette nouvelle mission difficile mais peu coûteuse.

### **Le second domaine d'action : la formation permanente des statisticiens**

Il devient essentiel, pour préserver l'avenir de l'activité statistique de la région, de développer la formation permanente et le recyclage des statisticiens. L'unique capital des institutions statistiques, ce sont les hommes et les femmes qui les composent. Ils ont obtenu des diplômes de valeur, durement acquis, en y consacrant beaucoup de temps et de travail et après des parcours très sélectifs. Or travailler dans des conditions d'environnement difficile, souvent de façon isolée, conduit peu à peu à une usure technique et professionnelle. Il est indispensable de corriger cette tendance fâcheuse, d'autant plus que notre métier évolue très vite. Il suffit, à cet égard de voir comment travaillaient les statisticiens sans micro-ordinateurs, il y a encore une quinzaine d'années, pour s'en persuader.

Il est nécessaire de multiplier les initiatives de formation permanente pour maintenir le personnel à un bon niveau technique, ne serait-ce d'ailleurs que pour mieux le fidéliser au service. Faute de quoi les cadres essayent, avec succès, de quitter la statistique pour rejoindre une autre administration, plus attrayante ou plus facile. Il faut donc offrir plus d'opportunités de stages de perfectionnement, qu'il n'en existe actuellement et y envoyer fréquemment les cadres actifs. La consultation d'informations sur Internet au bureau n'est pas suffisante pour

maintenir le niveau technique. Il est clair que l'offre de formation, même si elle s'est améliorée au cours des dernières années, dans la région comme à l'étranger, reste très insuffisante au regard des besoins potentiels exigés par les effectifs de statisticiens travaillant dans les services.

Pour stimuler le développement des actions de formation, AFRISTAT doit jouer un rôle d'incitateur et de coordonnateur. Il peut en premier lieu, aider les Etats à se doter d'une politique de formation, à concevoir des programmes d'actions et à les mettre en oeuvre. En second lieu, il peut susciter un tronc commun régional de stages. Il peut également faciliter l'accession à des financements internationaux en proposant des modules communs de formation aux pays de la région, ce qui permet une économie d'échelle. Un programme pluriannuel de formation continue pour les statisticiens des états membres d'AFRISTAT, peut intéresser des bailleurs de fonds tel que l'Union européenne, très soucieuse de meilleure gestion des ressources humaines.

Il me semble qu'il faudrait réfléchir à l'instauration de seuils minima obligatoires de formation permanente, indispensables à la protection du bon niveau technique des personnels des services. Par exemple, tous les cadres ayant passé cinq à six ans dans un service statistique, devraient avoir droit à une formation permettant une bonne remise à niveau des connaissances sur les techniques statistiques et informatiques. Par ailleurs tout cadre accédant à un poste de responsabilités devrait assister à une formation au management et à la gestion, qui le préparerait à ses nouvelles fonctions. Ce serait préférable que de tout découvrir par soi-même, lentement et dans l'isolement, de façon toujours imparfaite. Cela aboutit inéluctablement à une perte d'efficacité, de temps et à des retards dans la réalisation des programmes.

Il ne faut pas craindre de s'engager hardiment dans une politique de formation continue qui garantira à la fois la stabilité et la qualité technique des personnels. En effet, il existe déjà dans la région de bonnes structures de travail, notamment les écoles de statistiques qui sont expérimentées sur le plan pédagogique, elles sont aptes et prêtes à relever les défis de la formation permanente, elles disposent d'enseignants mobilisables. Certaines d'entre elles ont déjà commencé à organiser des sessions qui ont bien fonctionné. De nombreux enseignants qualifiés peuvent être recrutés dans les universités ou administrations voisines, pour des formations de courte durée. Ils ont l'expérience du terrain, qualité primordiale à transmettre à des statisticiens, et la motivation nécessaire pour intéresser des stagiaires.

Les financements nécessaires à ces formations sont sans doute plus faciles à obtenir que ceux destinés à la réalisation d'enquêtes, car les montants concernés sont moins élevés, s'agissant surtout de formations réalisées dans la région qui nécessitent peu de déplacements. Par ailleurs, il s'agit de formation de courte durée n'excédant pas deux semaines.

AFRISTAT est le lieu approprié pour relever un tel challenge et le réussir et il n'y a pas d'autres alternatives crédibles à part quelques stages sporadiques proposés ici ou là. Il est au carrefour des institutions nationales et des écoles. Il a une connaissance approfondie de l'activité statistique dans la région et de ses besoins. Il garde un contact permanent, avec les institutions financières et les pays plus développés qui mettent en œuvre des politiques de formation continue et qui sont susceptibles d'apporter leurs concours. Son intervention pour des actions régionales d'envergure est crédible et pertinente. Il aura le consensus des Etats membres, trop heureux de voir stimuler un domaine négligé.

AFRISTAT peut être à l'écoute des besoins, percevoir et pressentir les évolutions et après concertation avec ses partenaires, faire des propositions d'actions concrètes adaptées aux besoins les plus pressants des services nationaux. Il est capable ensuite de faciliter la réalisation des modules par des formateurs préalablement sélectionnés. Il est suggéré d'organiser assez rapidement un séminaire de réflexion et de propositions sur ce thème si crucial. Il a été un peu négligé, alors qu'il concerne l'ensemble des statisticiens actifs et qu'il a une influence primordiale sur la qualité du service rendu.

---

## Explorer de nouvelles pistes complémentaires

---

Ces deux domaines d'actions, mise à disposition de l'information et formation continue, doivent être privilégiés parmi les programmes futurs d'AFRISTAT. Ils sont importants, car ils conditionnent l'image et l'efficacité de l'activité statistique. Les améliorations induites auront des effets immédiats, perceptibles par les décideurs. Leur mise en œuvre ne nécessite pas des moyens disproportionnés, car les acteurs et les structures d'accueil peuvent être en grande partie mobilisés localement. On n'a même pas besoin d'avoir, dès le début, des experts permanents, résidents à plein temps à AFRISTAT, pour démarrer des initiatives. Un consultant à temps partiel peu amorcer les premières actions. Par ailleurs les opérateurs compétents existent, dans la région avec notamment les écoles de statistique, mais également à

l'extérieur, dans le réseau des amis, à l'INSEE ou ailleurs en Europe. Ce qu'il faut c'est d'abord faire preuve de détermination et organiser la concertation régionale initiale pour agir utilement et rapidement. Ce serait un signal pour les cadres actuellement en activité, qui indiquerait que l'on va s'occuper d'eux à brève échéance.

Au-delà de ces domaines qui deviennent maintenant prioritaires, d'autres voies peuvent être explorées pour diversifier, enrichir et consolider AFRISTAT. Mais avant de les évoquer brièvement, il faut être conscient des limites de la capacité de travail de l'organisation, qu'il convient de ne pas dépasser. L'équipe d'intervention a un effectif faible et il faut veiller à ne pas trop charger la barque pour ne pas chavirer. En effet les moyens disponibles risquent de ne pas progresser et trop d'actions diverses peuvent aboutir à l'émiettement et à la paralysie. Elle peut surtout conduire à une baisse de la fiabilité des interventions, ce qui serait vraiment dommage et nuirait à l'excellente réputation d'AFRISTAT.

On peut toutefois citer deux nouvelles pistes à amorcer prudemment. La première concerne les recherches de financement pour un projet commun à plusieurs pays. On peut imaginer que plusieurs pays se mettent d'accord pour réaliser une enquête commune de consommation en simultané. Ce projet commun est plus attrayant pour un financeur, car il permettra ensuite de faire des études comparatives sur une vaste région. En outre il peut induire des économies d'échelle. AFRISTAT pourrait fédérer la requête commune et se charger du suivi de la négociation qui prend toujours beaucoup de temps, impossible à réaliser par un statisticien isolé.

Si pour une opération statistique, la démarche est trop complexe, on peut alors penser à un tronc commun de formation continue pour plusieurs Etats. Dans ce cas précis on évite toutes les spécificités techniques et les particularités nationales. Le problème à résoudre est plus simple : il s'agit de proposer des stages communs à des statisticiens de formation, de niveau et d'ancienneté comparables. Il devient alors plus aisé de rédiger une requête décrivant un programme pluriannuel pour la région. Mais il est possible qu'AFRISTAT ait déjà pratiqué ce genre d'exercice, il doit donc persévérer parce qu'il y a un créneau financier pour des opérations régionales. Cette méthode doit être utilisée pour financer les programmes évoqués précédemment, et c'est la seule qui peut donner des résultats rapides.

Enfin un dernier thème d'enrichissement de l'action d'AFRISTAT à ne pas oublier, c'est celui concernant la recherche et l'expérimentation de nouvelles méthodes statistiques. L'observation des

conditions de vie dans la région exige des dispositifs d'observation adaptés au terrain très spécifique, notamment en milieu urbain. Cette adaptation des systèmes d'enquêtes doit s'étudier en permanence localement, cela paraît inéluctable. Personne ne s'occupe, ailleurs dans le monde, de rapprocher les modes d'observations des particularités géographiques ou sociales, notamment pour l'Afrique.

C'est le cas notamment pour l'observation de la pauvreté, domaine mal couvert par les enquêtes

actuelles et qui intéresse beaucoup les décideurs. On pourrait par exemple prolonger l'enquête 1-2-3 par un quatrième volet qui serait un petit panel sur une centaine de ménages dans un quartier défavorisé d'une capitale. Les services nationaux sont mal équipés pour expérimenter une recherche méthodologique, mais une collaboration de plusieurs pays soutenus par l'aiguillon catalyseur d'AFRISTAT, peut procéder à une expérimentation intéressante. Cet exemple, à propos de la pauvreté, peut être étendu à d'autres domaines tels les statistiques de l'environnement qui seront l'objet, les prochaines années, d'un développement accéléré, ou encore pour l'analyse des emplois précaires.

---

## Conclusion

---

En conclusion, dix ans après sa création, AFRISTAT a largement répondu aux attentes et a joué un rôle majeur dans le développement harmonisé de l'information statistique régionale. Il en est un partenaire à part entière, bien intégré dans le système statistique subsaharien. Il est un aiguillon fédérateur actif et son équipe apporte un appui permanent et efficace aux actions statistiques locales. Son activité permet de rompre l'isolement préoccupant des échelons nationaux. Les productions nationales restent ainsi plus homogènes et donc facilement comparables. Il est indispensable de continuer ces efforts en les amplifiant pour les dix prochaines années. Les services nationaux africains ne peuvent que profiter du travail commun avec AFRISTAT, de même que les institutions statistiques européennes ont été renforcées par EUROSTAT et par les politiques communautaires. Nous espérons que les décideurs nationaux, régionaux et internationaux feront en sorte qu'AFRISTAT soit consolidé et son action élargie, car, nous le savons bien, pour la statistique publique, il reste encore beaucoup de pain sur la planche. Il convient donc de l'aider d'assurer sa mission si nécessaire à une bonne gouvernance.

# PARIS21 pour le renforcement de la statistique en Afrique

Interview d'Antoine Simonpiétri<sup>20</sup>

---

Cette interview réalisée par la rédaction de Statéco spécialement pour ce numéro a pour but de présenter PARIS21, consortium international dont le Secrétariat est hébergé par l'OCDE à Paris, chargé de la promotion de la statistique pour le développement. La première partie explique la genèse de PARIS21, né en 1999 du constat de l'incapacité des appareils statistiques des pays en développement à répondre aux demandes suscitées par ce qui allait devenir les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et des nouvelles stratégies de réduction de la pauvreté (SRP). La deuxième partie présente les missions du Secrétariat de PARIS21 qui a pour objectif d'améliorer la formulation et le suivi des politiques de développement à travers la disponibilité de meilleures statistiques. La troisième partie présente quelques éléments de bilan de l'action de PARIS21 depuis sa création.

---

---

<sup>20</sup> Chef du secrétariat de PARIS21.

## **STATECO : Quelle est la genèse de PARIS21 et pour quelle raison a-t-on jugé utile de créer une nouvelle structure de coopération ?**

PARIS21 (Partenariat Statistique au Service du Développement à l'aube du XXIème siècle) a été créé en 1999 et son Secrétariat a développé ses activités en 2002 lorsque j'en ai été nommé secrétaire général. Je venais de la Banque mondiale où je m'occupais depuis plusieurs années de l'appui à la statistique aux pays d'Afrique francophone, au sein du Département Afrique de la Banque.

Les 5 « pères fondateurs » de PARIS21 ont été l'OCDE (Comité d'Aide au Développement), la Banque mondiale (Development Group), le FMI (Division Statistique), les Nations Unies

(Commission Statistique) et la Commission européenne (EUROSTAT). Dès le début, PARIS21 a été ouvert aux pays intéressés, et la France, la Grande Bretagne, la Suède, la Suisse, ont immédiatement appuyé cette initiative. Au sein de l'OCDE, je souhaite rendre hommage à Brian Hammond, alors chef de la Division statistique et suivi à la Direction de la Coopération pour le Développement (DCD) qui a d'ailleurs également joué un rôle moteur dans la définition des Objectifs Internationaux de Développement, devenus Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) lors du Sommet des Nations Unies pour le développement qui s'est tenu à New York en septembre 2000.

Ce n'est évidemment pas un hasard si la création de PARIS21 est intervenue la même année que le lancement des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté et a répondu à l'adoption des Objectifs de développement. Ces deux événements (auxquels on pourrait ajouter les nouvelles méthodes de gestion du développement par les résultats) ont produit une véritable révolution en termes de demande de statistiques qui est soudainement devenue beaucoup plus explicite. Or, d'une part les systèmes statistiques des pays en développement (africains surtout) n'étaient pas capables de répondre à cette nouvelle demande sociale en produisant les statistiques de base, d'autre part les partenaires intervenant dans le domaine statistique ne savaient pas travailler ensemble. Deux illustrations à ce sujet : je connais de nombreux cas de ministères des finances, interlocuteurs privilégiés des bailleurs, qui n'entretenaient aucune relation avec l'Institut National de la Statistique de leur pays (qui pourtant dépendait souvent d'eux !) et préféraient même aller chercher les données dont ils avaient besoin auprès des institutions internationales plutôt que de s'adresser à leur INS ; seconde illustration, la marginalisation des INS de la part des bailleurs de fonds cette fois-ci, qui avaient l'habitude soit d'adresser des demandes ponctuelles aux INS (comptes nationaux, prix, etc.) sans vision globale, soit même de compiler les données existantes et de les extrapoler sans intervention de l'INS.

Je vous renvoie à ce propos à plusieurs travaux de DIAL mettant en évidence les lacunes béantes de l'information statistique en Afrique. Naudet (2000) montrait avec humour que dans de nombreux pays africains, on ne sait même pas si le niveau de vie augmente ou baisse en longue période, si l'agriculture est en crise ou au contraire en progrès, s'il existe un déficit ou un excès d'épargne, etc. Dans le même ordre d'idées, Brilleau (2004) rappelait que dans beaucoup de ces pays aucun recensement de population n'a été effectué depuis

plus de 20 ans, donc on ne connaît même pas la taille de la population autrement qu'à partir de projections ! Le Rapport mondial sur le développement humain 2003 du PNUD montre ainsi que dans de nombreux pays il n'existe encore aucune donnée concernant certains des principaux indicateurs correspondant aux OMD (tableau 1). Par exemple, 55 pays (pour la plupart africains) ne

disposent pas d'informations sur la part de leur population qui vit avec moins d'un dollar par jour (seuil international de définition de la pauvreté extrême) et 100 pays n'ont aucune donnée sur l'évolution de la pauvreté, ce qui interdit un suivi des progrès accomplis vers le premier des OMD (Scott, 2005).

**Tableau 1**

**D'importantes lacunes statistiques, même pour les indicateurs essentiels du développement humain : pays dépourvus de données, 1990-2001**

Pourcentage

| Indicateurs                                                                                           | Pays dépourvus de données en tendance | Pays dépourvus de toutes données |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|----------------------------------|
| Enfants souffrant d'insuffisance pondérale                                                            | 100                                   | 22                               |
| Taux net de scolarisation primaire                                                                    | 46                                    | 17                               |
| Enfants atteignant la cinquième année d'école                                                         | 96                                    | 46                               |
| Naissances assistées par du personnel de santé qualifié                                               | 100                                   | 19                               |
| Part des femmes dans l'emploi salarié non agricole                                                    | 51                                    | 41                               |
| Prévalence du VIH parmi les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans dans les principales zones urbaines | 100                                   | 91                               |
| Population ayant un accès régulier à des points d'eau aménagés                                        | 62                                    | 18                               |
| Population vivant avec moins d'un dollar par jour                                                     | 100                                   | 55                               |

*Note : ces données se réfèrent aux pays en développement (137) et aux pays d'Europe centrale et orientale et de la CEI (27). On considère qu'un pays possède des données en tendance si au moins deux points des données sont disponibles le concernant – un sur la période 1990-95 et l'autre sur la période 1996-2001 – et que ces deux points sont séparés d'au moins trois ans.*

*Source : PNUD (2003).*

La création de PARIS21 est née de l'insatisfaction face à cette situation. Il s'agissait donc de sortir du cercle vicieux où la production statistique n'intéresse personne et ne reçoit donc pas de financements, ce qui dégrade sa qualité et réduit encore l'intérêt de la société pour ce type d'informations et d'enclencher un « cercle vertueux » en sens inverse : stimulation de la demande sociale en statistiques ; investissement

dans le renforcement des systèmes statistiques ; amélioration de la qualité et de la visibilité des informations statistiques ; accroissement de la demande, et la boucle est bouclée ! Donc le premier objectif était de favoriser le dialogue entre statisticiens et décideurs politiques.

Ceci étant, PARIS21 n'est pas une nouvelle structure d'assistance qui se superposerait aux structures de coopération existantes, qu'elles soient multilatérales ou bilatérales. L'innovation de PARIS21 est l'association étroite entre utilisateurs de données statistiques qu'ils soient nationaux ou internationaux, et les producteurs nationaux de statistiques. Il fallait également renforcer le lien entre les ceux qui financent le développement et les statisticiens. Même si nous sommes hébergés par l'OCDE à Paris, la co-présidence est exercée par le président du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE et par l'un des membres du Bureau de la Commission de Statistique des Nations unies qui représente les pays en développement, avec une forte participation des PED à la prise de décisions.

## STATECO : Quelles sont les missions de PARIS21 ?

PARIS21 a pour but de renforcer les capacités statistiques dans les pays en développement, en favorisant tant une culture faisant de l'observation des faits la base de l'élaboration et du suivi des politiques, qu'une bonne gestion de systèmes statistiques utilisant les ressources disponibles de la façon la plus efficace possible. PARIS21 cherche à faire travailler ensemble dans ce but 4 groupes de partenaires intervenant dans ce domaine : les statisticiens des PED ; les décideurs politiques de ces pays ; les bailleurs de fonds ; enfin, les statisticiens des pays développés qui interviennent dans le domaine de la coopération.

Concrètement, PARIS21 mène quatre types d'actions :

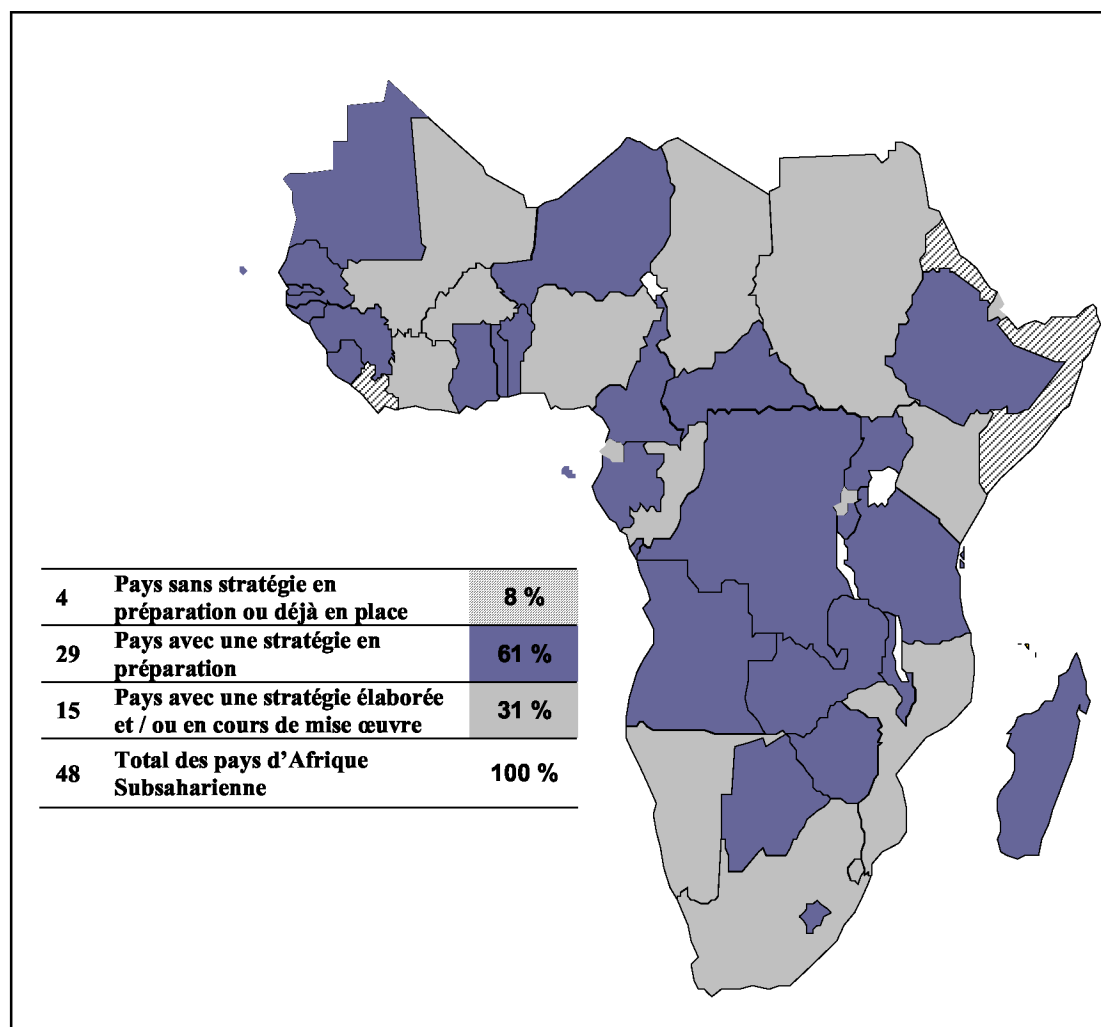
- **plaidoyer** ; l'activité de plaidoyer (*advocacy* en anglais) consiste à promouvoir l'idée selon laquelle de bonnes statistiques sont importantes pour le développement ; « les statistiques sont les yeux des décideurs politiques » comme l'affirmait un haut fonctionnaire ougandais ; entre janvier 2004 et février 2006, 15 ateliers réunissant statisticiens et décideurs politiques ont ainsi été organisés dans le monde entier, avec un large retentissement médiatique pour chacun d'entre eux ;
- **travail méthodologique** ; ce travail vise en particulier à aider les PED à définir et mettre en œuvre une stratégie nationale de développement de la statistique (SNDS) ; plusieurs documents méthodologiques ont ainsi été élaborés, dans le but de proposer des bonnes pratiques dans ce domaine, débouchant sur une intégration des SNDS dans les documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) ;
- **coordination** ; rien qu'en Afrique, 56 partenaires techniques et financiers interviennent dans la coopération statistique ; souvent, ceux-ci financent leur propre enquête sans se préoccuper du programme de travail de l'Institut National de la Statistique et interfèrent avec le fonctionnement de cette institution et avec son travail courant ; PARIS21 cherche à progresser dans le sens d'une meilleure harmonisation des soutiens des partenaires et à une moindre duplication de leurs interventions ; la mobilisation autour des SNDS joue un rôle important dans ce sens ;
- **appui pour le renforcement des capacités** ; ceci constitue le dernier axe d'intervention de PARIS21 ; ici encore, les SNDS constituent un cadre favorisant l'évaluation des financements nécessaires pour la statistique ; PARIS21 intervient par ailleurs directement dans le domaine de l'assistance technique, de la

formation et du renforcement des ressources humaines en général.

PARIS21 aide les PED à définir une stratégie nationale de développement de la statistique (SNDS) fondée sur un engagement politique des gouvernements dans ce domaine et visant des objectifs réalistes et dont le coût de réalisation est chiffré. Dans notre optique, les SNDS doivent respecter au moins 4 principes, qui correspondent d'ailleurs aux nouveaux principes mis en œuvre dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté. Les SNDS doivent ainsi être :

- **intégrées dans les politiques nationales de développement**, bénéficier d'un soutien politique et être ciblées sur la demande ;
- **développées de manière inclusive c'est à dire** avec la participation de toutes les parties prenantes ;
- **globales, cohérentes et soutenables** ;
- et doivent **évaluer clairement la situation du système statistique** et dans quelle direction et comment il doit d'être développé.

A l'heure actuelle, la plupart des pays africains sont en train de concevoir, ou déjà de mettre en œuvre leur SNDS (graphique). Comme on s'en rend compte, ces stratégies se veulent radicalement différentes des plans statistiques qui étaient établis précédemment, qui étaient déconnectés de la politique économique nationale, et en particulier de la programmation budgétaire. La phase suivante, que quelques pays (Sénégal, Ouganda, etc.) ont déjà entamée, consistera à intégrer la statistique dans les Documents Stratégiques de Réduction de la Pauvreté (DSRP) : pas seulement du point de vue des indicateurs pour le diagnostic et le suivi des politiques mais aussi en ce qui concerne le développement du système statistique lui-même.

*Encadré 1****Etat d'avancement de la préparation et de la mise en œuvre des SNDS en Afrique***

Source : PARIS21 (2004) ; Plaidoyer pour une Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS), Secrétariat de PARIS21, novembre. Site.

### **STATECO : Peut-on déjà dresser un premier bilan de PARIS21 et esquisser quelques perspectives ?**

Il est clair que le développement de la statistique et l'utilisation des statistiques ont fait un bond en avant ces dernières années. De plus en plus les Stratégies nationales de réduction de la pauvreté incluent à la fois une plus grande utilisation des statistiques et un appui au développement des capacités des systèmes nationaux de statistiques. De plus le développement de la statistique est à l'ordre

du jour des nombreuses réunions internationales portant sur les politiques de développement : par exemple la troisième table ronde sur la gestion du développement par les résultats qui se tiendra à Hanoi en février prochain portera en grande partie sur le développement des capacités statistiques des pays en développement. Je veux croire que PARIS21 a participé à cette prise de conscience à travers les actions suivantes que PARIS21 a réalisé au cours des trois dernières années (2004-2006),

- organisation de 19 ateliers régionaux en Afrique, en Amérique latine, en Asie et au Moyen-Orient, regroupant au total des participants venant de plus de 77 pays ;

- organisation de 3 sessions de formation (Addis-Ababa, Dakar, Paris) permettant la formation de 62 consultants africains et européens pour l'assistance à la définition des SNDS ;
- co-organisation de deux forums sur le Développement de la Statistique en Afrique, rassemblant tous les pays africains et leurs partenaires techniques et financiers ;
- réalisation de 26 missions de terrain pour aider les équipes pays à la définition de leur SNDS ;
- participation et présentation du programme de PARIS21 dans le cadre de 32 séminaires avec les partenaires ;
- production d'une dizaine de documents méthodologiques (en général traduits en arabe, anglais, français, portugais, espagnol, russe) sur les SNDS et sur l'importance des statistiques pour le développement ;
- élaboration d'une base de connaissances, mise en ligne et rassemblant environ 650 documents sur le développement de la statistique ;
- en collaboration avec les équipes de projet, rédaction d'un rapport présentant 6 études de cas sur la coopération statistique (contenant en particulier des propositions pour l'élaboration d'une SNDS et l'évaluation de son coût) et d'un rapport proposant des indicateurs de renforcement des capacités statistiques ;
- production de deux vidéos sur le développement de la statistique en général et une sur les statistiques de l'agriculture ;
- rédaction du Rapport *Review of Support to Statistical Capacity Building in Sub-Saharan Africa: From Reporting To Collaboration*, présentant en détail les programmes de soutien à la statistique mis en œuvre par 54 partenaires techniques et financiers en Afrique ;
- rédaction du Rapport Développement Statistique en Afrique, *Statistical Development in Africa: Progress Report on National Strategies for the Development of Statistics (NSDS) in Sub-Saharan Africa Countries* ;
- mise en place de deux programmes satellites au sein du secrétariat, le Réseau International des Enquêtes Ménages (*International Household Survey Network*) et le Programme Accéléré de Données (*Accelerated Data Programme*) mis en œuvre dans quelques pays pilotes ;
- enfin, accueil depuis 2004 du projet METAGORA, projet pilote centré sur les méthodes, les outils et les cadres pour la mesure de la démocratie, des droits de l'homme et de la gouvernance et auxquels participent des instituts de la statistiques, des ONG et des centres de recherche d'une dizaine de pays d'Afrique, d'Amérique latine, d'Asie et d'Europe.

Si on songe que le secrétariat de PARIS21 compte à peine 10 experts (yc le personnel temporaire) plus une petite équipe administrative, on mesure la

productivité de notre équipe. En très peu de temps, PARIS21 est devenu un « nom ». Quand se présente un problème statistique, on pense spontanément à PARIS21 pour s'en occuper.

Ceci étant, la tâche qui demeure à accomplir reste immense car la situation des administrations statistiques en Afrique sub-saharienne, à quelques exceptions près (Afrique du Sud par exemple) n'est toujours pas brillante. Je ferai trois remarques à ce sujet.

**En premier lieu, on a coutume de comparer les pays francophones aux anglophones.** Certains affirment que ces derniers disposeraient de systèmes statistiques de meilleure qualité ou au contraire que le système des écoles de statistiques confèrerait un avantage aux pays francophones. A mon avis, il n'existe aucune différence significative entre les deux groupes de pays, à niveau égal de développement. D'une manière générale, le développement statistique est corrélé au développement tout court. Les pays francophones disposent a priori de statisticiens mieux formés, grâce à l'existence d'écoles de statistiques : ces écoles, soutenues depuis l'indépendance de ces pays par la France et par la Commission européenne (voir l'article sur le CESD-Paris dans ce numéro), constituent la « success story » de la coopération statistique. Malheureusement, très peu de statisticiens économistes diplômés de ces écoles restent très longtemps dans les INS (à l'exception notable des DG). Passé la trentaine, on les retrouve tous dans le secteur privé (banques, assurances, etc.) ou dans les grandes institutions internationales de développement.

**En second lieu, la situation des institutions statistiques doit être évaluée en comparaison de celle des autres administrations publiques mais aussi en évolution dans le temps.** Toutes les administrations africaines se sont gravement détériorées au cours des dernières décennies, dans un contexte de crise durable conduisant à des politiques d'ajustement structurel qui se sont traduites par une réduction drastique des dépenses publiques. Les INS ont souffert comme les autres. En ce qui concerne maintenant les tendances récentes, nous avons interrogé tout récemment les membres africains de PARIS21 à ce sujet. La plupart d'entre eux considèrent que leurs gouvernements ont augmenté l'intérêt qu'ils accordent à leurs institutions statistiques depuis 2000, cet intérêt accru se traduisant en pratique par de nouveaux recrutements (après le gel de l'ajustement structurel), par une réforme de leur statut leur accordant plus d'autonomie, par une hausse de leur budget, etc. Ceci étant, il va évidemment falloir du temps, après une sclérose de plusieurs décennies, avant que cette amélioration se

traduise par l'amélioration en quantité, qualité et rapidité de la production statistique.

**Enfin, l'action de PARIS21 doit être replacée au sein de la coopération statistique internationale.**

Paradoxalement, l'accroissement de la demande de statistiques à partir de 2000 consécutif au lancement des OMD et des nouvelles stratégies de lutte contre la pauvreté a coïncidé, pour des raisons diverses, avec un affaiblissement des structures de coopération statistique au sein des organisations internationales : c'est en particulier le cas au sein de la Banque mondiale, de la Commission des Nations Unies pour l'Afrique et du secrétariat des Nations Unies. Une nouvelle organisation multilatérale qui se consacre entièrement à la coopération statistique est apparue en Afrique : AFRISTAT. Ce projet a pu réussir parce qu'il existait une volonté politique, du fait de l'intégration régionale dans le cadre de la zone franc. Au total, PARIS21 joue un rôle de facilitation dans ce domaine mais ne cherche pas à apparaître au premier plan. Au contraire, nous souhaitons être un intermédiaire et que la coopération puisse fonctionner le plus possible sans nous.

PARIS21 est à un tournant de son histoire. Initialement créé pour 3 ans, le Partenariat vient d'être reconduit en 2006 pour 2 années supplémentaires.

Le Secrétariat de PARIS21 n'a pas vocation à devenir une structure permanente. Elle pourra disparaître quand une culture statistique aura été créée chez les différents pays partenaires. Au cours des prochaines années, nous allons poursuivre notre action en formulant 4 vœux : que les statisticiens nationaux soient plus ouverts à la demande ; que les hommes politiques estiment devoir mesurer et montrer les résultats de leur action ; que les bailleurs aident les politiques de développement de la statistique et non la production des statistiques seulement ; enfin, que les statisticiens des pays développés et ceux des institutions internationales comprennent mieux les besoins des systèmes statistiques des PED. En somme il faut faire du développement de la statistique une question de développement plus qu'une question technique, et de là faire de la production de statistiques de qualité et de leur utilisation un élément crucial du développement.

## **STATECO : Quelques mots de conclusion ?**

### **Références bibliographiques**

**Brilleau A. (2003)**, *Les indicateurs liés à la mise en oeuvre des Cadres Stratégiques de la Lutte contre la Pauvreté*, DGCID, Série rapports d'étude, ministère des Affaires étrangères, avril.

**Edmunds R. (2006)**, *Developing a Policy-based National Strategy for the Development of Statistics*, PARIS21, juin.

**Naudet J.-D. (2000)**, « Les guignols de l'info ; réflexions sur la fragilité de l'information statistique », in J.-P. Jacob (dir.), « Sciences sociales et coopération en Afrique : les rendez-vous manqués », *Nouveaux Cahiers de l'IUED* N°10, Presses Universitaires de France, Collection Enjeux, Paris/Genève, pp. 31-35.

**Scott (2005)**, *Prendre la mesure du problème de la mesure ; Rôle des statistiques dans la prise de décision fondée sur l'observation des faits*, PARIS21, mars.

**PNUD (2003)**, *Les Objectifs du Millénaire pour le développement : Un pacte entre les pays pour vaincre la pauvreté humaine*, Rapport mondial sur le développement humain, Economica, Paris, p. 35.

**Willoughby C., Thomson A., Charoy X. et Munoz J. (2003)**, *An evaluation of PARIS21, An Initiative to Improve the Contribution of Statistical Services to Development*, Final Report, Oxford Policy Management, août.

Tous les documents de PARIS21 cités ici sont consultables sur le site : [www.PARIS21.org](http://www.PARIS21.org)

# L'appui de DIAL à la coopération économique et statistique française avec l'Afrique

Jean-Pierre Cling  
et François Roubaud<sup>21</sup>

---

DIAL a été créé en 1990 pour contribuer à la définition et à la mise en œuvre des politiques de développement. Le groupement, qui est composé pour l'essentiel de chercheurs de l'IRD et de statisticiens de l'INSEE, assure plus précisément trois missions qui viennent toutes en appui à la coopération économique et statistique française avec l'Afrique : l'articulation entre recherche et politiques de développement ; le renforcement des capacités au Sud ; enfin, le développement d'outils méthodologiques. Conformément à ces missions, l'appui de DIAL a été apporté dans le cadre de quatre programmes successifs. Les deux premiers ont porté sur un pays déterminé : Cameroun (études macro-économiques et enquêtes statistiques), puis Madagascar, où DIAL a joué un rôle d'opérateur pour le renforcement des capacités d'analyse économique et de production statistique. Les deux suivants ont eu une nature plus thématique : études macro-économiques et sectorielles (compétitivité, projections macro-économiques et analyse critique des nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté) puis élaboration d'outils et méthodes pour les stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté. DIAL a en particulier appuyé le lancement d'enquêtes 1-2-3 (emploi, secteur informel et conditions de vie des ménages) dans plusieurs pays africains, dans le but d'aider au suivi des stratégies de lutte contre la pauvreté.

---



---

<sup>21</sup> Jean-Pierre Cling est administrateur de l'INSEE et directeur du GIE DIAL. François Roubaud est directeur de recherche à l'IRD ; en poste à DIAL depuis sa création en 1990, il a été directeur de l'Unité de Recherche de 2001 à 2004. Les auteurs remercient Philippe Bocquier, Blaise Leenhardt, Philippe Pommier, Anne-Sophie Robilliard et Gérard Winter pour leurs commentaires constructifs sur une première version de ce papier et restent seuls responsables des opinions exprimées et des erreurs éventuelles.

Le groupement DIAL (Développement, Institutions & Analyses de Long terme) a été créé en 1990 par l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD, qui s'appelait alors l'ORSTOM), l'Institut de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE) et la Commission européenne, avec pour objectif

principal de « *mener des recherches, des études et des travaux statistiques relatifs à la définition, au suivi et à l'évaluation des politiques économiques dans les pays en développement, ceci afin d'éclairer la conception et la mise en œuvre de ces politiques par les agences de coopération et par les pays en développement* ».

A la différence d'un laboratoire de recherche académique classique, DIAL a donc eu dès son origine pour mission d'appuyer l'action de la coopération française en Afrique dans ses domaines de compétence, en assurant une complémentarité entre les travaux scientifiques et techniques et les recommandations et conseils en matière de politique économique<sup>2</sup>. Le souci initial des fondateurs de DIAL était également de construire des méthodologies et analyses à destination des administrations africaines et des bailleurs de fonds, qui prennent en compte la nécessaire articulation entre les besoins d'une gestion économique de court terme et les préoccupations de développement de plus long terme (Gabas et Géronimi, 2002).

Cet article dresse un bilan des activités menées par DIAL dans le domaine de la coopération économique et statistique avec l'Afrique au cours des 15 dernières années (1991-2006). Du fait de son objet, cet article n'évoque pas d'autres travaux menés à DIAL dans d'autres régions du monde (Pérou, Vietnam à partir de 2006, etc.) ou sur d'autres thèmes hors FSP, tels que le programme de recherche sur l'impact de la colonisation et des institutions sur le développement africain (2003-2007). Ces activités ont été menées pour le compte de la Coopération française dans le cadre de quatre programmes de subvention (FAC-Fonds d'Aide et de Coopération pour les trois premiers, FSP-Fonds de Solidarité Prioritaire pour le quatrième et dernier) portés par DIAL et, pour ce qui est du projet Madio à Madagascar, d'un programme franco-européen (IRD / Coopération française / Commission européenne).

Nous regroupons ici les travaux de DIAL en quatre grandes phases qui se suivent chronologiquement (avec des recouvrements temporels), qui correspondent aux quatre parties de cet article :

- dans une *première phase*, qui correspond à l'époque pionnière de DIAL, les travaux du groupement se sont centrés sur les marges de manœuvre de la politique économique au Cameroun dans un contexte d'ajustement structurel (perspectives économiques, emploi et secteur informel, insertion régionale) ;
- dans une *deuxième phase*, DIAL a joué un rôle d'opérateur sur un ambitieux projet de terrain à Madagascar lancé à son initiative, visant au renforcement des capacités de production statistique et d'analyse de l'INSTAT ;

- dans une *troisième phase*, l'approche d'études-pays menée antérieurement a été élargie sous forme d'études macro-économiques et sectorielles couvrant l'ensemble de l'Afrique sub-saharienne (compétitivité, perspectives macro-économiques et pauvreté) ;
- enfin, la *quatrième phase* correspond au dernier FSP qui est en voie d'achèvement au moment de la rédaction de cet article, visant à l'élaboration d'outils et méthodes pour les stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté.

Tableau 1

**Les principaux résultats des 4 programmes de coopération menés par DIAL (1991-2006)***Les programmes FAC/FSP sont classés par ordre chronologique*

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>1. Cameroun</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diagnostic sur l'ajustement structurel et les perspectives macro-économiques</li> <li>• Evaluation d'impact sur la dévaluation du franc CFA (yc suivi des échanges transfrontaliers)</li> <li>• Analyse de l'emploi et du secteur informel (enquête 1-2-3)</li> </ul>                                                                                       |
| <b>2. Madagascar</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Développement des études économiques et de l'appareil d'enquêtes statistiques</li> <li>• Renforcement de l'utilisation des statistiques et des études économiques dans le débat démocratique</li> <li>• Formation d'économistes et de statisticiens</li> </ul>                                                                                            |
| <b>3. Analyses macro-économiques et sectorielles</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse critique des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté et des OMD</li> <li>• Veille macro-économique sur les pays clé (cf. en particulier l'analyse des crises ivoirienne et malgache)</li> <li>• Diagnostic sur les perspectives d'insertion internationale des pays africains</li> </ul> |
| <b>4. Outils et méthodes pour les DSRP</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Analyse du lien entre croissance, équité et inégalités et pauvreté pour atteindre les OMD</li> <li>• Mise au point d'indicateurs sur l'emploi, le secteur informel et la pauvreté (enquêtes 1-2-3)</li> <li>• Mise au point d'indicateurs sur la gouvernance et la démocratie (enquêtes ménages spécifiques)</li> </ul>             |

<sup>2</sup> Depuis 2001, suite à la restructuration de l'IRD, DIAL est aussi le nom de l'unité de recherche de l'IRD dont l'implantation principale est à Paris auprès du groupement, et qui comprend des implantations secondaires dirigées par des chercheurs de l'IRD au Mali (Afristat) au Sénégal (Université de Dakar), ainsi qu'au Vietnam depuis la mi-2006 (Centre de Recherche statistique). La Commission européenne (à travers Eurostat) s'est retirée de DIAL en 2000 simultanément à son retrait de tous les organismes auxquels elle participait.

## L'étude-pays sur le Cameroun

Les travaux d'étude sur ce pays se sont étalés sur la période 1991-1996. La période initiale a été la plus active avec la mise en œuvre d'un FAC entre 1991 et 1994 qui a mobilisé à plein temps l'ensemble de l'équipe de chercheurs de DIAL de l'époque (3 chercheurs IRD), suivie de travaux plus ponctuels (impact de la dévaluation du Franc CFA, poursuite du travail sur les observatoires frontaliers, etc.). Ces travaux ont débouché entre autres sur la publication de plusieurs articles scientifiques et d'un numéro spécial de Statéco en 1994 présentant les résultats de l'enquête 1-2-3 menée à Yaoundé, puis sur celle d'un ouvrage de synthèse consacré à l'économie camerounaise (Aerts et al., 2000).

Ce programme correspond à une demande adressée à DIAL en 1991 par le ministère français de la Coopération, pour le compte du ministère du Plan et de l'Aménagement du Territoire camerounais. L'objectif était d'analyser la dynamique macroéconomique du Cameroun, sur le passé et de manière prospective, afin d'évaluer l'impact de la politique d'ajustement structurel et la perspective de sortie de crise. Du point de vue de la coopération française, cet objectif correspondait à une justification initiale de la création de DIAL, à savoir la constitution d'une expertise capable de positionner la France sur les politiques de développement, au-delà d'un simple alignement sur les politiques d'ajustement structurel promues par les Institutions de Bretton-Woods (Banque mondiale et FMI).

Il est toutefois vite apparu que cet exercice nécessitait la mobilisation d'informations adéquates, que les données statistiques existantes ne pouvaient procurer. En effet, analyser la crise de l'économie camerounaise, mais aussi prévoir son évolution supposait que l'on puisse disposer d'une bonne représentation statistique de l'économie à l'échelle macroéconomique (comptabilité nationale, matrice de comptabilité sociale, etc.) et d'une meilleure compréhension du comportement des acteurs – ménages, entreprises – au niveau microéconomique qui permettent d'explicitier des mécanismes pas seulement théoriques mais validables empiriquement.

Pour pouvoir mener à bien ce programme, DIAL s'est donc engagé en partenariat avec la Direction de la Statistique du Cameroun (DCSN) dans un vaste chantier d'enquêtes statistiques, sur des thèmes stratégiques au centre des mécanismes d'ajustement en cours, mettant en œuvre des méthodologies originales. Ces travaux de terrain ont abordé principalement l'emploi, le secteur informel, la consommation, l'industrie (les résultats de l'enquête industrielle ont été notamment

analysés par Cogneau, 1993), les prix, les échanges transfrontaliers avec le Nigeria et les marchés parallèles des changes. Ce détour par le terrain, assez peu commun chez les macro-économistes, a dessiné dès l'origine du groupement les linéaments d'une « méthode DIAL » novatrice, basée sur l'association entre trois phases de la recherche souvent déconnectées : la production de statistiques sur des domaines prioritaires ; l'analyse approfondie des données ; le suivi & évaluation des politiques.

## La dynamique macro-économique et la dévaluation du franc CFA

Conformément à l'objectif initial du programme, les travaux se sont centrés dans un premier temps sur les perspectives macro-économiques de moyen terme du Cameroun (de Monchy et Roubaud, 1991), cet exercice se prolongeant par l'étude de l'impact de la dévaluation du franc CFA.

Un exercice de projections macro-économiques a été finalisé dès 1991, décrivant l'évolution économique du Cameroun et proposant quelques scénarios macro-économiques à moyen terme (1995), réalisés à l'aide du modèle Tablo de l'Agence Française de Développement (à l'époque appelée Caisse Française de Développement). Cette étude a abouti au constat selon lequel aucun scénario (mesures de politiques économiques, environnement international) ne permettait d'envisager une reprise de la croissance économique à l'horizon de la prévision (une dévaluation du Franc CFA n'était pas retenue parmi les hypothèses de politique économique). Il a donc été proposé d'analyser plus finement les perspectives de développement des différentes filières productives, des marges de manœuvre procurées aux finances publiques par les restructurations des entreprises publiques, ainsi qu'une meilleure appréciation de l'impact de l'économie nigériane sur le Cameroun (voir ci-après). Cet exercice a également permis de dresser un bilan de l'ajustement structurel du point de vue macro-économique (complété par l'analyse de l'emploi et du secteur informel), qui a été élargi ensuite dans le cadre d'une étude comparative Afrique/Asie sur les résultats de ces politiques (Trotignon, 1993).

Un exercice de simulations a ensuite été effectué dans le but d'évaluer l'impact de la dévaluation du franc CFA sur le Cameroun. Les simulations se sont appuyées sur un modèle d'équilibre général calculable de l'économie camerounaise, dont l'élaboration a nécessité la construction préalable d'une matrice de comptabilité sociale (Cogneau et Roubaud, 1993). Les simulations ont été effectuées à la fois *ex ante* et *ex post*, autrement dit avant et après la dévaluation. Les premières d'entre elles ont

été menées de manière confidentielle fin 1993 à la demande du ministère de la Coopération ; elles ont conclu que la dévaluation était nécessaire pour améliorer la compétitivité de l'économie et retrouver le chemin de la croissance. La dévaluation ayant finalement été mise en œuvre début 1994 (avec une dévaluation de 50% du franc CFA). Conformément aux résultats des autres études qui ont cherché à évaluer l'impact de la dévaluation, toutes les simulations effectuées *ex post* (qui ont aussi porté sur la Côte d'Ivoire et le Sénégal) ont montré que celle-ci a eu un impact expansionniste sur l'économie et que, tout en ayant un impact très négatif sur les revenus urbains, elle a sensiblement accru le pouvoir d'achat rural.

### **L'emploi et le secteur informel à Yaoundé**

A l'occasion des exercices de projection macro-économique s'est posée la question déjà ancienne du rôle du secteur informel dans la crise et plus généralement dans le contexte économique futur des pays africains. Ce secteur, dont le développement est visible a-t-il été, ou peut-il être, un facteur atténuateur de la crise ? Ceci suppose qu'il soit en mesure de créer de la richesse, même dans un contexte où le secteur moderne est en déclin. Or, si la comptabilité nationale procure une vision relativement actualisée du secteur formel, le secteur informel, particulièrement en milieu urbain, ne fait l'objet d'aucune mesure statistique directe. De ce fait, il est impossible, sans nouvelles investigations statistiques, d'en donner une représentation utilisable pour la construction de scénarios d'évolution à moyen terme de l'ensemble de l'économie camerounaise.

Pour tenter de répondre à cette question, et par là même déboucher sur une représentation formalisée du rôle du secteur informel dans une économie africaine, DIAL a proposé à la DSCN de mettre sur pied une méthode d'investigation du secteur informel urbain, en commençant à titre expérimental par l'étude de la ville de Yaoundé. Les résultats de cette enquête ont fait l'objet d'un numéro spécial de la revue *Statéco* (Roubaud, 1994).

La DSCN a marqué son intérêt pour expérimenter une méthode d'approche de ce secteur, utilisable pour le développement de la réflexion macroéconomique recherché par DIAL, et répondant aux deux contraintes suivantes : fournir une mesure statistiquement représentative d'un secteur trop souvent étudié soit par des méthodes non extrapolables parce que procédant avant tout d'une démarche socio-anthropologique soit par des enquêtes fondées sur des répertoires d'entreprises, non adaptées à la mesure de ce secteur ; fournir une image économiquement « bouclée » de ce secteur,

en le mesurant tant du côté de l'offre (sa localisation dans le système productif, les déterminants de son développement et ses modalités d'ajustement à son environnement, etc.) que du côté de la demande (origine de la demande, modalités de choix des ménages pour les produits élaborés ou distribués par ce secteur), aspect en général peu ou pas du tout exploré.

C'est dans cette perspective que DIAL a proposé la mise en œuvre en collaboration avec la DSCN d'une enquête sur ce thème appelée enquête 1-2-3. C'était la première fois qu'une telle enquête était menée en Afrique (dans le prolongement de travaux de ce type menés au Mexique au milieu des années 1980). La réussite de cette opération peut être mesurée à l'aune de son faible coût, de la qualité des résultats obtenus et de la rapidité de sortie de ces résultats. Décidée à l'été 1992, l'enquête a été menée en 1993 et les résultats diffusés la même année. Ils ont été présentés publiquement lors d'un séminaire sur l'emploi et le secteur informel qui s'est tenu à Yaoundé en novembre 1993. L'enquête 1-2-3 a ainsi fourni pour la première fois une mesure précise du poids du secteur informel dans l'emploi total (57 % de l'emploi à Yaoundé). Elle a aussi mis en évidence le fait que le secteur informel est depuis le début de la crise le principal moteur de la création d'emplois.

Face au succès et aux retombées de cette opération pilote, l'enquête a été reconduite à Yaoundé en 1994. Elle a permis d'apprécier l'impact de court terme de la dévaluation sur le marché du travail urbain (ainsi que des mesures d'ajustement réel des salaires publics), avec une réduction substantielle du taux de chômage (de 24 % à 18 %), accompagnée d'une très forte poussée du secteur informel (de 57 % à 66 %), dans un contexte d'effondrement des revenus réels (- 45 %). Dix ans après, l'enquête a été élargie au niveau national par la DSCN en 2005, avec l'appui d'AFRISTAT, de DIAL et de la Coopération française (voir quatrième partie ci-après).

### **Les échanges transfrontaliers avec le Nigeria**

Ce volet du programme s'inscrivait dans le cadre d'un objectif d'étude de l'insertion internationale de l'économie camerounaise, et plus particulièrement de son intégration régionale, sachant que les politiques d'ajustement structurel comportaient des mesures visant à développer cette intégration. Alors que les pays africains sont considérés comme peu ouverts sur leurs voisins, l'étude partait du constat qu'une forte partie des échanges avec le Nigeria limitrophe – qui est aussi la grande puissance régionale – s'effectuaient de manière informelle (en contrebande). L'objectif était donc de fournir un éclairage sur l'ampleur réelle de la pénétration des

produits nigériens et sur ses conséquences sur les biens et services produits au Cameroun (quelle substitution sur quels produits, où vont les marges dégagées, impact sur les transports, la demande de monnaie, etc.). La dévaluation du franc CFA intervenue en janvier 1994 a accru par la suite l'intérêt pour ce thème. Cette étude a été menée dans le cadre d'un séjour sur le terrain pendant deux ans d'un chercheur de l'IRD et de DIAL (J. Herrera) en 1991-1993, prolongé par de nombreuses missions de chercheurs de DIAL.

Ce programme de terrain a rempli ses objectifs en aboutissant notamment à une évaluation plus réaliste de l'intégration commerciale Cameroun-Nigeria. Alors que les statistiques douanières officielles confèrent un poids marginal aux échanges avec le Nigeria dans le commerce extérieur total du Cameroun, l'étude a ainsi montré que 8 % de la consommation des ménages et 15 % des importations totales correspondaient à des produits introduits en fraude en provenance du Nigeria (carburants, riz, coton, etc.). Les modélisations économétriques ont mis en lumière le fait que le taux parallèle naira/franc CFA était déterminé au Nigeria, essentiellement par des facteurs liés aux déséquilibres macro-économiques dans ce pays. Ces travaux ont débouché sur une analyse plus générale du lien entre échanges transfrontaliers et intégration régionale en Afrique (Egg et Herrera, 1998).

## **Le projet Madio à Madagascar<sup>23</sup>**

Le projet Madio (Madagascar-Dial-Instat-Orstom) a été mis en place à Madagascar en 1994. Les deux partenaires scientifiques du projet étaient l'Institut national de la statistique malgache (INSTAT) et l'Institut de recherche pour le développement français (IRD, ex-ORSTOM), à travers DIAL. Parmi tous les projets lancés par DIAL, celui-ci est le plus important et celui qui a mobilisé le plus de moyens humains et financiers. Une équipe de 3 chercheurs IRD a été basée sur place de 1994 à 1999 (sous la direction de F. Roubaud) et a recruté plusieurs économistes-statisticiens malgaches tout en recevant un appui de DIAL sous forme de missions, d'accueil de stagiaires à Paris. Le projet a par ailleurs bénéficié de financements de la Coopération française et de l'Union européenne. De 1999 à 2003, suite au départ des chercheurs IRD, Madio a continué à recevoir un appui à distance de la part de DIAL et à bénéficier de financements français et européens, avant d'être intégré totalement dans l'INSTAT à cette date (la collaboration DIAL-INSTAT se poursuivant sous d'autres formes).

<sup>23</sup> Cette partie est largement inspirée de Roubaud (2000a) dont elle constitue une synthèse actualisée.

Localisé au sein de l'INSTAT, le projet Madio avait pour objectif de promouvoir l'analyse économique à Madagascar et d'aider au renforcement de l'appareil statistique national. On peut regrouper les actions menées dans le cadre de Madio autour de 5 fonctions principales : réalisation d'enquêtes statistiques ; mise en place de modèles macro-économiques ; réalisation d'études économiques ; mise en place d'une politique de valorisation et de diffusion des résultats ; participation à la formation. Nous présentons ci-après les résultats obtenus selon ces différentes dimensions.

### **Enquêtes statistiques**

Madio a réalisé un investissement lourd en matière de collecte d'information statistique. La philosophie de cet investissement statistique était de fournir des informations statistiques fiables et actualisées sur les questions clés liées à la transition économique en cours, là où les lacunes étaient les plus criantes. Par la construction de séries chronologiques, instrument privilégié de l'analyse de la dynamique temporelle généralement inexistant en Afrique, il s'agissait d'instaurer une série de rendez-vous périodiques à travers lesquels sont diffusés les résultats sur les principales caractéristiques de l'économie malgache (prix, commerce extérieur, emploi, croissance, etc.).

Le projet Madio a mis en place plusieurs systèmes d'enquêtes touchant des secteurs clés de l'économie malgache. Ceux-ci sont brièvement présentés ici. Deux systèmes d'enquêtes lancées dans le cadre de Madio ont été intégrés dans le dispositif d'enquêtes officielles et le sont restés à ce jour.

- L'enquête 1-2-3 est réalisée à Antananarivo depuis 1995. La phase 1 (*enquête emploi*), conduite annuellement depuis cette date, fournit des informations rapides sur la situation et l'évolution du marché du travail dans la capitale et permet d'analyser son mode de fonctionnement. En 2000, elle a été menée dans les 7 plus grandes villes du pays. Il s'agit de la seule source d'information disponible à Madagascar permettant d'établir un diagnostic en temps réel des retombées des politiques économiques sur la population (emploi, chômage, revenus, etc.). L'enquête fournit en particulier une information sur la Zone franche, qui a acquis une importance majeure dans l'emploi privé. L'enquête emploi a servi de support à des modules d'enquêtes spécifiques donnant lieu à des études thématiques (gouvernance et démocratie, éducation, etc.). Parallèlement, des enquêtes sur le secteur informel (phase 2 des *enquêtes 1-2-3*) et sur les conditions de vie des ménages (phase 3) ont été conduites dans la capitale avec une périodicité

triennale (1995, 1998, 2001 et 2004). Elles ont notamment permis de quantifier pour la première fois le rôle économique du secteur informel, à la fois du côté de l'offre (production du secteur) et de la demande (poids du secteur dans la consommation des ménages).

- Les *observatoires ruraux* se proposent d'étudier l'impact des réformes économiques sur le monde rural à Madagascar. Dès 1995, 4 observatoires ruraux ont été mis en place, portant chacun sur une zone géographique distincte correspondant à une problématique économique spécifique de l'agriculture malgache ; dans chaque observatoire un panel de plusieurs centaines de ménages est suivi chaque année ; après avoir été élargi depuis 1999 avec l'aide de l'Union européenne, le dispositif est géré désormais par le Réseau des Observatoires Ruraux et suit 17 observatoires. Bien que non représentatifs, les observatoires ruraux constituent la seule source d'information continue à Madagascar pour suivre l'évolution des zones rurales.

D'autres dispositifs d'enquêtes ont été mis en place de manière plus ponctuelle ou ont été abandonnés au bout de quelques années par l'INSTAT. L'*enquête sur les trajectoires biographiques* réalisée en 1998 dans la capitale permet de reconstituer des parcours biographiques pour analyser les interactions entre trois types de trajectoires (familiale, migratoire, scolaire et professionnelle). L'enquête est la quatrième réalisation de ce type d'enquêtes en Afrique (après les enquêtes menées à Dakar, Bamako et Yaoundé par d'autres chercheurs de DIAL) et aussi la plus achevée. L'*enquête annuelle dans l'industrie* a été effectuée de 1995 à 1999 avant d'être abandonnée par l'INSTAT. Cette enquête avait pour vocation de fournir des informations annuelles et rapides sur la structure du secteur industriel malgache. Il s'agissait de la seule source d'information quantitative sur les entreprises à Madagascar. Enfin, Madio a contribué à la rénovation de l'*indice des prix à la consommation* et au lancement d'*enquêtes de conjoncture* dans l'industrie à l'aide d'experts d'AFRISTAT et de l'INSEE.

### Modélisation macroéconomique

La modélisation macroéconomique constituait un objectif initial clairement affiché dans le programme du projet Madio. L'importance accordée à ces outils se justifiait par deux raisons : en premier lieu, parce que les modèles imposent de mettre en cohérence les principaux agrégats et assurent donc la synthèse et la remontée des informations économiques ; en second lieu, parce que les modèles et leurs débouchés (projections,

simulations) constituent un instrument pédagogique stimulant la réflexion et les débats sur l'économie dans son ensemble et sur l'impact des mesures de politique économique.

Suite à la construction du modèle macro-financier de court terme Prestomad en 1995 sur la base du modèle utilisé par l'AFD pour ses projections sur la zone franc, un exercice annuel de projections macro-économiques a été présenté chaque année jusqu'en 2002. Ces travaux ont été largement diffusés et ont constitué une référence sur les enjeux et les résultats de la politique macroéconomique à Madagascar. Suite à la création du CREAM (Centre de Recherches, d'Etudes et d'Appui à l'Analyse Economique à Madagascar) avec l'appui des bailleurs de fonds, l'activité de modélisation macroéconomique a été transférée de l'INSTAT à cet organisme. Un modèle d'équilibre général calculable (EGC) construit dans le cadre du projet Madio a également été utilisé pour l'évaluation d'impact des politiques.

### Etudes économiques

La réalisation d'études économiques a constitué le cœur du projet Madio. Ce champ d'activité avait deux fonctions principales : répondre à un certain nombre de questions économiques pour comprendre les enjeux et les contraintes du processus de transition en cours à Madagascar, et étayer la prise de décision en matière de politique économique. De ce point de vue, Madagascar, à l'instar de nombreux pays africains, ne bénéficiait d'aucune tradition dans ce domaine. Il s'agissait aussi de former un capital de compétences nationales susceptibles d'entreprendre et de mener à bien ce genre d'études.

Il convient de noter qu'au commencement du projet Madio, la production scientifique dans la discipline économique à Madagascar (ouvrages, articles, études, etc.) était quasiment inexistante. Dans ce contexte, la tâche de Madio était particulièrement difficile. Deux séries de documents ont été créées : « études », pour les analyses thématiques proprement dites ; « documents techniques », pour les développements méthodologiques. Ces deux collections ont été maintenues jusqu'à la fin du projet Madio, même si le rythme de production s'est ralenti au cours de la seconde phase du projet de 1999 à 2002. Sur l'ensemble de la période 1995-2002 près de 400 études ont été publiées (voir la série des 238 études et 154 documents de travail disponibles sur le site de l'Instat : <http://www.instat.mg/Prod/Result/madio.htm>). La réalisation de ces études a constitué le socle d'un véritable programme de recherche sur la transition économique et politique, qui a débouché sur la publication de plusieurs ouvrages et de nombreux

articles scientifiques qui se poursuit jusqu'à aujourd'hui.

Les études et recherches strictement économiques ont constitué le gros de la production : perspectives macroéconomiques ; dynamique des prix et des taux de change ; politiques monétaire, fiscale ou commerciale ; dette extérieure ; désengagement de l'Etat ; investissements étrangers et dynamique de la Zone franche, etc. Madio a également investi des champs plus microéconomiques (travail des enfants, demande d'éducation et de santé, durée du chômage, discriminations salariales), d'autres à la frontière de la démographie et de l'économie (fécondité, transition démographique, transferts intergénérationnels) ou encore relevant plus directement de la sociologie (géographie et sociologie électorales, sociologie religieuse, politique, etc. ; Roubaud, 2000b).

### Valorisation et diffusion des résultats

La valorisation des résultats obtenus par Madio constitue sans aucun doute le point le plus original et le plus novateur du projet. Cette politique active et délibérée avait une double ambition : diffuser auprès du plus grand nombre des analyses sur des thèmes sensibles afin d'enrichir le débat démocratique, dans un pays où l'accès à l'information a toujours été le privilège d'une minorité ; susciter l'intérêt d'acteurs clés et des décideurs (notamment l'administration et les bailleurs de fonds), afin de les inciter à continuer à financer ce type de recherches.

De nombreux canaux ont été mobilisés pour mener à bien cette politique :

- large diffusion des travaux écrits ; ces travaux ont été systématiquement distribués à une trentaine d'intermédiaires stratégiques - administrations économiques, bailleurs de fonds, organisations de la société civile et médias ; Madio a acquis très rapidement la reconnaissance de la presse et cette confiance ne s'est jamais démentie (plus de 500 articles publiés entre 1995 et 1999) ;
- conférences de presse ; à l'instigation de Madio, l'Instat a mis en place dès 1995 un point de presse intitulé « *Instat Point Information* » qui continue d'être organisé au moment de la rédaction de cet article ; ces points de presse ont renforcé la visibilité et la crédibilité de l'Instat au plan national ;
- création de la revue *Economie de Madagascar* ; à l'instigation du projet Madio, la Banque centrale de Madagascar et l'Instat ont cofondé en 1996 une revue scientifique qui a publié 4 numéros et qui n'a malheureusement pas survécu au départ des responsables étrangers du projet ;

- publication dans des revues scientifiques étrangères et participation à des colloques internationaux ; pour pousser plus loin la valorisation de ses travaux, le projet Madio a enfin cherché à s'insérer dans les réseaux internationaux et la communauté scientifique en économie et statistique.

### Formation

La formation a constitué un axe essentiel des activités de Madio. La formation du personnel de Madio a constitué la priorité essentielle selon cet axe. Les membres malgaches de Madio ont pu bénéficier de formations aux techniques statistiques et à l'analyse économique, de la part à la fois des chercheurs expatriés de l'IRD en place sur le terrain, et de missionnaires de DIAL envoyés à Madagascar.

Il convient d'insister sur le fait que la grande majorité des membres malgaches de Madio n'avaient aucune expérience professionnelle à leur entrée dans le projet. Un des rôles essentiels des chercheurs de l'IRD a donc été de transformer ces cadres bien formés, en de véritables professionnels de l'analyse et de la recherche en économie. Suite au recrutement par le projet de 4 jeunes statisticiens-économistes issus de l'Ensea d'Abidjan, les économistes malgaches ont pris en charge la formation de leurs cadets. Le processus de capitalisation des savoirs sur une base endogène a ainsi été enclenché.

Les membres de Madio ont aussi dispensé des formations extérieures (notamment à travers une coopération Sud-Sud d'appui à la mise en place des *enquêtes 1-2-3* en Afrique de l'Ouest dans le cadre du projet). Certaines de ces formations se sont opérées de manière informelle, telles que le transfert des opérations statistiques de Madio aux cadres de l'INSTAT. De plus, des modules de formation au traitement et à l'analyse des données ont été organisés par les membres de Madio. Les chercheurs sont enfin intervenus à différents niveaux dans les cycles universitaires de l'université d'Antananarivo.

### Que reste-t-il de Madio ?

Dans un temps très bref, le projet Madio est devenu progressivement incontournable dans le paysage malgache, alimentant à jet continu l'Etat et les acteurs sociaux en résultats d'enquêtes, études économiques et évaluations de politiques et en s'inscrivant à part entière dans les débats. L'essentiel des retombées du projet a donc été observable pendant cette période. Quelques années après son achèvement, les acquis du projet demeurent considérables et sont principalement de quatre ordres (cf. en particulier le rapport d'évaluation de Charlot et Gié, 2004) :

- *un corpus extrêmement riche d'enquêtes statistiques et d'études économiques* réalisées pendant la durée du projet, qui ont amélioré dans de très nombreuses directions la connaissance de la société malgache dans des domaines jusqu'alors totalement méconnus (emploi, secteur informel, dimensions de la pauvreté, structure de l'appareil industriel, gouvernance et démocratie, etc.); la collaboration entre DIAL et l'Instat se poursuit aujourd'hui dans le cadre des enquêtes 1-2-3 et d'enquêtes diverses ;
- *une fonction d'innovation méthodologique* (enquêtes de panels, exploration de nouvelles thématiques, dispositif d'évaluation d'impact) qui a diffusé largement au-delà du projet, à Madagascar mais aussi dans d'autres pays. L'exemple des modules sur les *Multiplés dimensions de la pauvreté*, la *Gouvernance* et la *Démocratie* est emblématique à ce propos. Après avoir été progressivement rodés à Madagascar, ils ont été proposés et appliqués par les INS de plus d'une dizaine de pays d'Afrique de l'Ouest et d'Amérique latine ;
- *une nouvelle approche de la production statistique et d'études*, contribuant directement au débat démocratique dans le pays ; en ne cantonnant pas l'Institut de statistiques à la seule production de données (comme c'est généralement le cas dans la plupart des PED) mais en liant systématiquement production statistique et analyse des données tout en diffusant les résultats le plus largement possible (notamment à travers des conférences de presse), le projet Madio a participé de plein pied au processus de la démocratisation de Madagascar opéré durant les années 1990, instaurant des pratiques qui sont toujours suivies actuellement ;
- enfin, *la formation de cadres malgaches*, dans un pays où le manque de qualification pèse lourdement sur l'administration ; même si compte tenu de la fuite des cerveaux qui affecte tous les INS africains, la plupart des jeunes statisticiens et économistes qui ont été formés dans le cadre du projet ont essaimé dans différentes institutions impliquées dans la gestion économique du pays (administration malgache, programmes conduits par les bailleurs de fonds), l'investissement effectué pour leur formation a donc été utile au pays et a contribué à l'amélioration du capital humain dans ce domaine. Ici encore, le travail de formation se poursuit, dans le cadre de plusieurs thèses de doctorat en préparation.

## Les analyses macro-économiques et sectorielles

A partir de 1995, parallèlement à la conduite du projet Madio, DIAL a élargi son champ d'activité au-delà de l'approche pays telle qu'elle a été pratiquée au Cameroun et à Madagascar, en menant des études macro-économiques et sectorielles sur l'Afrique. Entre 1995 et 2002, les travaux menés dans le cadre de 2 Fonds d'Action Concertée (regroupés dans le programme N°3 du tableau p.2) ont étudié trois axes : la compétitivité africaine ; les perspectives macro-économique des pays africains ; les politiques de lutte contre la pauvreté.

### La compétitivité africaine

L'objectif central de l'étude de la compétitivité des pays africains était de mieux appréhender le potentiel de croissance et d'insertion internationale de ces pays à long terme, suite à la dévaluation du franc CFA. Ce travail s'est effectué successivement dans trois directions complémentaires que nous présentons dans l'ordre chronologique.

- Un premier travail a porté sur le lien entre marché du travail et compétitivité en Afrique sub-saharienne. Il a débouché sur la publication d'un ouvrage collectif (Cogneau, Marniesse et Moisseron, 2000). L'objectif était d'analyser l'impact de la crise sur le marché du travail et d'examiner les conséquences de l'intervention de l'Etat sur la régulation du marché du travail, ainsi que l'impact des programmes d'ajustement structurel. Il s'agissait enfin de s'interroger sur les liens entre le marché du travail et la productivité, à travers des comparaisons internationales de salaires et de coûts de production. L'étude a passé en revue les changements intervenus durant les dernières décennies sur les marchés du travail africains en mettant en évidence le développement massif du secteur informel. Toutefois, l'essor de ce secteur ne constitue pas selon l'étude la réaction spontanée du secteur privé face au carcan d'un Etat bureaucratique, mais est plutôt la conséquence à la fois de la crise et du développement d'emplois tertiaires. Enfin, l'étude met en évidence l'enfermement des pays africains dans une spécialisation fondée sur les ressources naturelles à faible contenu en emplois et à salaires élevés et la difficulté d'envisager le développement d'industries de main-d'œuvre orientées vers l'exportation. Ce problème se pose avec une acuité particulière dans la zone franc, même après la dévaluation du franc CFA (période sous étude), compte tenu du coût élevé du travail.

- L'étude sur les performances commerciales des pays africains a été publiée sous forme de rapport d'étude DGCID (Gros, Letilly et Martinet, 2002). Elle adopte une approche en termes de filières productives à un niveau très fin et utilise des bases de données de commerce international établies par les Nations Unies. L'étude analyse les performances commerciales des principaux pays africains durant les années 1990, en décomposant comptablement la variation des parts de marché en deux facteurs : un effet de spécialisation sectorielle ; un effet de compétitivité. La plupart des pays étudiés souffrent d'une spécialisation sectorielle défavorable, tandis que l'effet de compétitivité est positif pour quelques pays seulement (Afrique du Sud, Ghana, Madagascar). Si on excepte le cas très particulier de l'Afrique du Sud, le Ghana et Madagascar constituent les seuls exemples de pays dont les exportations ont réussi à progresser au-delà d'un pur effet de demande : dans le cas du Ghana, on a observé une diversification accrue des exportations et un essor des ventes de cacao ; dans celui de Madagascar, l'essor des exportations a reposé en quasi-totalité sur le textile-habillement dans le cadre des zones franches d'exportation (dispositifs fiscaux dérogatoires destinés à favoriser l'investissement pour l'exportation de produits intensifs en main-d'œuvre).
- Enfin, une analyse du rôle des zones franches d'exportation (ZFE) en Afrique a été menée (Cling et Letilly, 2001). Un diagnostic sur la multiplication des ZFE au plan mondial au cours des dernières décennies a montré qu'aucun pays africain n'a réussi à développer de tels dispositifs avec succès au cours des dernières années<sup>24</sup>, à l'exception de Madagascar depuis les années 1990 (et du Kenya dans la période toute récente). Les ZFE ont eu une contribution importante à la reprise économique observée à Madagascar depuis le milieu des années 1990, et ont permis la formation d'une base industrielle. Grâce aux données individuelles d'enquêtes 1-2-3 à notre disposition (conduites à Madagascar dans le cadre du projet Madio), nous avons pu procéder à des estimations qui ont montré que les salaires dans les ZFE étaient équivalents, toutes choses égales par ailleurs, à ceux versés dans les autres entreprises industrielles (mais supérieurs à ceux du secteur informel). Alors que les ZFE sont souvent critiquées pour les

conditions de travail qui y règnent, nous avons montré que l'impact social négatif des ZFE observé dans les pays à revenu intermédiaire pourrait ne pas jouer dans les pays plus pauvres tels que Madagascar, où ce dispositif a joué au contraire un rôle positif du point de vue des normes de travail. Nous avons conclu que les ZFE ne pouvaient plus être placées au centre d'une stratégie de développement dans le nouveau cadre commercial international, en particulier à cause de la concurrence chinoise (Razafindrakoto et Roubaud, 1997 et 2002 ; Cling, Razafindrakoto et Roubaud, 2005).

### Etude des perspectives macro-économiques

L'étude des perspectives économiques des pays africains s'inscrivait dans le prolongement des travaux effectués sur le Cameroun dès la création de DIAL, puis de ceux réalisés dans le cadre du projet Madio à Madagascar. Il s'agissait d'aider la Coopération française à définir ses stratégies pays (notamment lors de la préparation des commissions mixtes ou de ce qui s'appelait à l'époque les « orientations à moyen terme »), en prenant en compte les perspectives économiques des pays où elle intervient. Suite à des missions de terrain, des rapports pays ont été réalisés sur le Cameroun, la Côte d'Ivoire, le Ghana, Madagascar, le Nigeria et le Sénégal.

Il était par ailleurs prévu d'établir un cadre méthodologique utilisable par les services du ministère, dans le but d'adopter ensuite une approche uniformisée des travaux d'analyses-pays. Deux notes ont été établies, prenant en compte l'expérience acquise lors des opérations menées par DIAL pour la DGCID, et proposant deux options méthodologiques plus ou moins ambitieuses (à suivre éventuellement conjointement) : réalisation d'un cadrage macro-économique léger, comportant des projections à 2-3 ans mettant en évidence la sensibilité de l'économie à l'évolution de quelques paramètres stratégiques ; de manière plus ambitieuse, analyse de la structure et des dynamiques internes de l'économie afin de dégager les contraintes structurelles auxquelles doit faire face l'économie, ainsi que sa trajectoire potentielle. Cette dernière approche, nécessairement plus lourde et plus ambitieuse, reposait sur la construction d'un modèle d'équilibre général de l'économie étudiée. La réorganisation de la Coopération française, et la réduction des moyens consacrés aux études-pays n'a pas permis que celle-ci s'approprie ces méthodes de prévisions pour son usage personnel.

<sup>24</sup> L'Ile Maurice a instauré des dispositifs de ZFE avec succès à partir des années 1960, ce qui lui a permis de devenir un important exportateur de textile-habillement et ce qui a favorisé son développement économique. Ces dispositifs sont en crise depuis les années 1990.

Même si ce travail d'établissement de perspectives macro-économiques a été globalement peu utilisé par la DGCID (de même que par les pays étudiés), l'expertise macro-économique accumulée sur la

Côte d'Ivoire a trouvé un débouché important suite à la crise politique intervenue dans ce pays à partir de 2002. A la demande de la Coopération française, DIAL a ainsi participé à un exercice collectif cherchant à analyser les facteurs économiques et sociaux de la crise. Cet exercice a dressé un premier bilan des politiques d'ajustement menées dans les années quatre-vingt-dix et évalué la portée réelle de la dévaluation du franc CFA sur l'économie ivoirienne. Il a fait ainsi apparaître que celle-ci n'a pas eu un effet positif durable sur la croissance et la réduction de la pauvreté. Suite à cet exercice, les chercheurs de DIAL ont coordonné un numéro spécial de la revue Afrique contemporaine consacré à la crise en Côte d'Ivoire (Cogneau, Mesplé-Somps et Roubaud, 2003). Parallèlement, prenant appui sur les travaux réalisés dans le cadre du projet Madio un autre numéro spécial de la revue a été consacré aux fondements économiques et politiques de la crise malgache, ainsi qu'aux perspectives de sortie par le haut (Roubaud, 2002).

La veille macro-économique assurée par DIAL a également débouché quelques années après ce FSP sur la mise à disposition à DIAL en 2004 de B. Leenhardt, ancien responsable des projections macro-économiques sur la zone Franc à l'AFD (avec qui des échanges réguliers d'informations avaient été organisés au fil des années). Ce dernier a continué à contribuer (avec l'aide d'autres chercheurs de DIAL) à l'élaboration de ces projections devenues un exercice commun AFD-DIAL.

### **Analyse des politiques de lutte contre la pauvreté**

Dès le milieu des années 1990, DIAL a commencé à étudier le thème de la lutte contre la pauvreté, à une époque où la Coopération française ne considérait pas encore ce thème comme une priorité. On peut notamment mentionner la participation à une étude menée par différents instituts européens sous la coordination de l'ODI sur les politiques suivies dans ce domaine par les institutions d'aide européennes, l'étude pour le PNUD de l'articulation des stratégies macro-économiques et de réduction de la pauvreté dans plusieurs pays africains, l'analyse également pour le PNUD des systèmes existants de mesure de la pauvreté dans l'ensemble des PED, enfin l'analyse de la pauvreté et de la distribution des revenus en milieu urbain dans trois pays d'Afrique de l'Ouest (Côte d'Ivoire, Mali et Sénégal) pour le compte de la Banque mondiale<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Cette dernière étude a été menée en collaboration avec AFRISTAT, l'Institut de la Statistique de Côte d'Ivoire, la Direction de la Prévision et de la Statistique du Sénégal et l'Ecole Nationale de la Statistique et d'Economie Appliquée (ENSEA) d'Abidjan (DIAL, 2000).

Il a donc été suggéré à la Coopération française d'ajouter ce thème dans le programme mené par DIAL, où il a pris une importance croissante suite à l'adoption par l'ensemble de la Communauté internationale – dont la France – des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté définies par les Institutions de Bretton-Woods en 1999 et à la fixation des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) dans le cadre des Nations Unies en 2000. Les travaux de DIAL sur ce thème se sont intéressés aux trois volets qui composent les nouvelles politiques de lutte contre la pauvreté.

- Avec l'adoption des DSRP (Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté, PRSP en anglais) et l'abandon des politiques d'ajustement structurel, l'objectif central des politiques de développement est devenu la lutte contre la pauvreté. DIAL a analysé la portée et les limites du discours de la Banque mondiale dans ce domaine (Cling, 2003) et a cherché à approfondir le diagnostic sur la pauvreté dans ses différentes dimensions. Nous avons montré que les DSRP reconduisent toutefois pour l'essentiel sous un habillage différent les orientations antérieures des politiques d'ajustement avec seulement des changements à la marge. En particulier, l'articulation entre le cadrage macro-économique et les politiques sectorielles n'est pas vraiment effectuée ; l'environnement international est négligé ; les conflits d'intérêts et la nécessité d'arbitrages n'est pas vraiment prise en compte ; la question de la soutenabilité de ces politiques n'est pas posée, etc. Au total, le contenu des nouvelles stratégies est porteur d'innovations à encourager mais il doit être amélioré pour maximiser leur impact sur la réduction de la pauvreté.
- La nouvelle démarche préconisée dans le cadre des DSRP prévoit la mise en œuvre d'un processus *participatif* pour la définition des politiques de lutte contre la pauvreté, en rupture avec les pratiques antérieures, qui consistaient pour l'essentiel à définir de l'extérieur des politiques que les pays étaient ensuite chargés d'appliquer. DIAL a cherché à évaluer les conditions concrètes de mise en œuvre de ces processus participatifs, à travers en particulier une étude de cas portant sur le Mali (Dante, Marouani et Raffinot, 2003) et à étudier dans quelle mesure cette innovation était susceptible de renforcer la démocratie et d'améliorer l'efficacité des politiques. Le séminaire international sur les stratégies de lutte contre la pauvreté organisé à Madagascar en Février 2001 avec l'appui de la DGCID s'est inscrit dans le cadre du processus

participatif mené dans ce pays. Il a vu ses recommandations opérationnelles intégrées dans le DSRP final malgache complété fin 2001.

- L'intégration des dispositifs de *suivi & évaluation* comme composante à part entière des DSRP est une innovation. Toutefois, ces dispositifs constituent le maillon le plus faible de ces nouvelles politiques, comme l'ont montré plusieurs travaux de DIAL (Brilleau, 2002 ; Gubert et Robilliard, 2002 ; Razafindrakoto et Roubaud, 2003), le premier d'entre eux, qui dressait un état des lieux et proposait des indicateurs pour le suivi des DSRP, ayant été diffusé par la DGCID sous forme de Rapport d'étude. L'étude montrait en particulier que les indicateurs ne sont pas définis de manière détaillée, que les indicateurs de moyens et de résultats devraient être davantage explicités, et que les ressources financières et humaines nécessaires pour la collecte des statistiques et le calcul des indicateurs devraient être prises en compte dans le suivi. Une étude spécifique des indicateurs de suivi dans le domaine rural a également été réalisée, qui aboutissait à des conclusions équivalentes.

L'étude des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté a débouché sur la publication d'un ouvrage collectif analysant ces trois dimensions (Cling, Razafindrakoto, Roubaud, 2003). Il s'agissait du premier ouvrage critique consacré à ce sujet dans le monde, si on excepte les publications d'ONG, surtout consacrées aux questions de processus participatifs. L'ouvrage combine une analyse des raisons qui président à l'importance accordée à ce thème par les institutions financières internationales à l'origine du concept de DSRP, une évaluation des chances de succès de ces politiques, ainsi qu'une revue de leur apport et de leurs limites, et présente un certain nombre de propositions dans ce domaine, en particulier en matière de dispositif de suivi à mettre en place.

Cet ouvrage préfacé par le Directeur Général de la DGCID a donné lieu à de nombreuses présentations en Europe (France, Grande-Bretagne, Belgique, Norvège à la conférence ABCDE-Europe de la Banque mondiale) et en Afrique (Burkina Faso, Gabon, Mali). Plusieurs présentations ont été effectuées à la DGCID, dont l'une en présence du Directeur Général et des agents de l'administration centrale, ainsi qu'à l'AFD. Des copies ont été envoyées à tous les Services de coopération et d'action culturelle (SCAC) afin de les aider dans l'appui aux efforts engagés dans leur pays de

résidence pour la définition et la mise en œuvre des DSRP.

## **L'élaboration d'outils et méthodes pour les stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté**

Nous présentons dans cette dernière partie les travaux les plus récents effectués par DIAL sur le thème « Elaboration d'outils et méthodes pour les stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté » pour le compte de la Coopération française, dans le cadre d'un FSP couvrant la période 2003-2006. Ces travaux sont en cours d'achèvement au moment de la rédaction de cet article et cette présentation a donc encore un caractère provisoire. D'une manière générale, ce programme marque trois inflexions importantes par rapport aux deux FSP antérieurs présentés dans la partie précédente :

- avec la montée en puissance de la lutte contre la pauvreté dans les politiques de développement et de l'aide publique internationale, ce thème qui avait été initialement intégré à la marge du programme précédent est devenu progressivement l'ancrage de la collaboration entre DIAL et la DGCID ;
- à la demande de la DGCID, ce FSP a une orientation beaucoup plus méthodologique et statistique que les précédents, la plus grande partie du programme correspondant à la mise en place et à l'analyse d'indicateurs (pauvreté, gouvernance, etc.) à partir d'enquêtes ménages ;
- enfin, une caractéristique majeure de ce dernier programme consiste dans l'élargissement des partenariats établis pour sa mise en œuvre, que ce soit avec AFRISTAT, avec l'Agence Française de Développement (AFD, entrée dans le GIE DIAL en 2003), la Banque mondiale, l'OCDE, ou encore avec le Pôle de Dakar soutenu par la Coopération française.

Ce programme s'est déroulé selon quatre axes : analyse du lien croissance-pauvreté-inegalités ; suivi & évaluation des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté ; participation et mesure de la gouvernance ; appui au centre de recherche appliquée d'AFRISTAT.

### **Analyse macro-économique du lien croissance-pauvreté-inegalités**

Le lancement des nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté a suscité un important débat concernant le contenu concret

de ces politiques, et plus particulièrement sur l'importance à accorder au soutien à la croissance économique pour la réduction de la pauvreté, par rapport à d'autres politiques relatives aux inégalités au sens large (politiques sociales en particulier). DIAL a cherché à approfondir cette question en étudiant d'une part les arbitrages entre croissance et inégalités du point de vue macro-économique et d'autre part en élargissant l'analyse aux questions d'équité en général (y compris l'égalité des chances), dans le but d'intégrer ces questions dans les politiques inscrites dans les DSRP. Les outils développés sur ce thème se sont appuyés sur des travaux de recherche menés en collaboration avec AFD et avec la Banque mondiale qui mène le même type de réflexions.

- Un travail empirique a cherché à quantifier analytiquement la relation entre croissance, pauvreté et inégalités, ce qui a permis de simuler l'évolution de la pauvreté mondiale à l'horizon 2015 selon plusieurs scénarios. Cette quantification répondait à deux objectifs : évaluer dans quelle mesure le premier des OMD (la division par deux de la pauvreté entre 1990 et 2015) pouvait être atteint, sachant que nos simulations ont confirmé le fait que quasiment aucun pays africain (à l'exception peut-être du Sénégal) n'est susceptible d'atteindre cet objectif (Cling et al., 2004, Cogneau et al., 2003) ; il s'agissait aussi de s'interroger sur les politiques de réduction de la pauvreté telles qu'elles sont menées actuellement et telles qu'elles pourraient l'être et en particulier sur l'arbitrage inégalités / croissance. Nous avons conclu que la croissance est nécessaire mais non suffisante pour la réduction de la pauvreté (deux pays à même niveau de revenu peuvent avoir une incidence de la pauvreté très différente) ; en bref, la question de l'arbitrage inégalités / croissance est centrale, d'où l'importance d'intégrer les questions d'inégalités dans les DSRP. Il a été proposé aux Services de la DGCID d'utiliser cet outil pour aider à la définition des stratégies pays, proposition qui n'a pas débouché. L'approche de la croissance « pro-pauvres » a aussi été poursuivie dans le cadre de la participation à un programme international mené par l'AFD, la Banque mondiale, la BMZ et le DFID.
- Parallèlement à l'étude de la relation croissance-pauvreté-inégalités, DIAL a poursuivi des travaux originaux visant à intégrer l'équité au sens large parmi les objectifs de développement, ce thème ayant été mis au devant de la scène par les deux Rapports annuels du PNUD (*Rapport sur le développement humain*) et de la Banque

mondiale (*Rapport sur le développement dans le monde*) parus en 2005. Les chercheurs de DIAL ont suivi de près l'ensemble de la chaîne de publication et de valorisation de ce dernier Rapport, en participant dès le départ au séminaire de *brain storming* organisé par les auteurs, puis en jouant le rôle de discutant lors de plusieurs présentations publiques du Rapport en Europe, enfin en se livrant à un exercice de bilan critique largement diffusé, tentant de tirer les implications en termes de politiques de la prise en compte de cette nouvelle dimension (Cling et al., 2005). Dans le prolongement d'une réflexion conceptuelle sur ce sujet, un travail empirique a étudié la contribution des inégalités des chances aux inégalités globales de revenus en Afrique (Côte d'Ivoire, Ghana, Guinée, Madagascar, Ouganda), qui était jusqu'alors totalement méconnue (Cogneau et al., 2006). S'inscrivant dans la même problématique, une étude sur l'évolution de la pauvreté en fonction de différents critères d'allocation de l'aide au développement a mis en évidence l'intérêt d'une approche en termes d'« équité » de l'aide, opposé à une approche purement en termes d'« efficacité » (Cogneau et Naudet, 2004).

### **Suivi & évaluation des cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté**

Cette composante consiste à améliorer l'information sur les évolutions de la pauvreté sur ses dimensions géographiques et temporelles dans un contexte de faiblesse générale à la fois de l'information statistique mais aussi des outils analytiques de mesure de la pauvreté et de ses facteurs. L'essentiel du travail sur ce thème a porté sur l'investissement méthodologique pour améliorer le suivi et évaluation des DSRP en Afrique à l'aide d'enquêtes ménages. Les enquêtes 1-2-3 constituent un instrument précieux de suivi et évaluation des DSRP dans les pays où elles ont été mises en place.

- A l'initiative de DIAL et avec son appui scientifique, des enquêtes 1-2-3 ont été menées entre 2001 et 2003 dans 7 capitales d'Afrique de l'Ouest (Abidjan, Bamako, Cotonou, Dakar, Lomé, Niamey, Ouagadougou) par les INS sous la coordination d'AFRISTAT. Une première collaboration sur ce thème avait été engagée entre DIAL et AFRISTAT dans le cadre d'un séminaire sur le secteur informel organisé à Bamako en 1997 aussitôt après la création de cette organisation (AFRISTAT, 1997). La conduite de ces enquêtes a bénéficié pour l'essentiel d'un financement européen dans le cadre du programme Parstat (Programme d'Appui Statistique à la Surveillance Multilatérale) conduit par

l'UEMOA, sachant que la France a financé la phase 3 (consommation) des enquêtes (qui ne s'inscrivait pas dans le programme initial). L'assistance technique apportée par DIAL a été massive et multiforme (animation de séminaires régionaux à AFRISTAT; missions d'appui sur le terrain; coopération permanente à distance pendant plusieurs années lors des différentes phases des enquêtes, jusqu'à l'analyse des résultats). Ce programme régional a fourni pour la première fois des informations sur l'emploi et le secteur informel (qui plus est sous forme harmonisée) dans ces pays, qui ont connu une large diffusion. Les résultats de ce programme ont été publiés par la Commission de l'UEMOA et ont donné lieu à la publication d'un numéro spécial de Statéco (Brilleau, Ouedraogo et Roubaud, 2005).

- Le lancement d'enquêtes 1-2-3 nationales dans plusieurs pays africains a élargi au milieu rural les méthodes et outils appliqués jusque là uniquement en milieu urbain et a validé les méthodes statistiques (échantillonnage, questionnaires, traitement et analyse) au niveau national. Le but ultime est d'intégrer ces enquêtes dans le dispositif statistique national. DIAL a appuyé en collaboration avec AFRISTAT le lancement et l'analyse des enquêtes au *Cameroun* et en *République Démocratique du Congo*. La réalisation d'une enquête 1-2-3 au Cameroun un peu plus de dix ans après la première enquête de ce type (à Yaoundé seulement) offre la perspective d'une étude de l'évolution temporelle de l'emploi et du secteur informel sur cette période (marquée par la dévaluation du franc CFA, les annulations de dette, le lancement des politiques de lutte contre la pauvreté, etc.) potentiellement extrêmement riche d'enseignements. Le lancement d'une enquête 1-2-3 au niveau national en RDC, dans un pays sortant de la guerre civile a constitué une prouesse majeure, sachant qu'aucune enquête nationale auprès des ménages n'y avait jamais été réalisée et que le dernier recensement de population y date de plus de deux décennies; les résultats de l'enquête 1-2-3 ont été intégrés dans le DSRP finalisé au premier semestre 2006. Des missions ont également été réalisées au *Gabon* et en *Mauritanie* à la demande de ces pays pour étudier la mise en place d'enquêtes.
- Un partenariat a été établi avec le pôle de Dakar (MAE/UNESCO) sur les politiques d'éducation en Afrique de l'Ouest, qui s'appuie sur la valorisation des résultats des enquêtes 1-2-3. Un séminaire sur les interactions entre économie et éducation a été

organisé en commun en 2005 dans les locaux d'AFRISTAT à Bamako à destination de cadres des ministères de l'éducation et des finances des pays de la zone. Ce séminaire avait pour objectif de favoriser l'appropriation des outils de projection et de planification par les ministères concernés et d'associer les statisticiens et les chercheurs pour mettre en évidence les retombées économiques et sociales des investissements dans le secteur éducatif. Les analyses réalisées en commun sur l'analyse de l'efficacité externe de l'éducation dans le cadre de ce partenariat doivent être intégrées à la publication en 2006 du rapport régional sur *Le Développement de l'Éducation Pour Tous en Afrique* (confié par l'UNESCO-BREDA au Pôle de Dakar).

### Mesure de la gouvernance démocratique

Les DSRP partent du diagnostic que les politiques d'aide ne peuvent réussir que si certaines conditions requises en matière de gouvernance dans les pays concernés sont satisfaites. Le travail mené sur ce thème a porté à la fois sur le diagnostic des instruments de mesure existants dans ce domaine et sur la construction d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Les enquêtes auprès des ménages (module sur « la gouvernance et la démocratie ») lancées dans les capitales d'Afrique de l'Ouest (Abidjan, Bamako, Cotonou, Dakar, Lomé, Niamey, Ouagadougou) et à Madagascar s'inscrivent dans une perspective de mise au point d'indicateurs originaux de mesure de la gouvernance. En relayant les expériences et les opinions de la population sur l'état de la gouvernance, ces enquêtes contribuent à l'instauration du principe de démocratie participative dans l'élaboration et le suivi des politiques.

Le projet a permis de mettre au point des indicateurs subjectifs (jugement qualitatif des citoyens) et objectifs (incidence de la corruption, participation politique, etc.). L'approche comparative sur plusieurs pays a fourni les moyens d'identifier les problèmes spécifiques à chaque pays ou communs à tous en termes de gouvernance et leur impact sur les économies. L'activité menée sur ce thème a bénéficié aussi d'un financement international dans le cadre du programme METAGORA coordonné par Paris21 au sein de l'OCDE. L'analyse des résultats a été menée en collaboration avec les Instituts nationaux de statistique et AFRISTAT. Un des avantages majeurs de ces modules par rapport aux enquêtes du même genre menées par d'autres organismes réside dans le fait qu'elles ont été couplées à des enquêtes quantitatives traditionnelles menées simultanément dans le cadre du programme PARSTAT. On dispose donc d'informations extrêmement riches

permettant de mieux analyser les comportements et la perception des ménages sur ces questions de gouvernance et de démocratie.

Après des années d'investissement de terrain lourd et l'analyse des premiers résultats en 2005, la phase de valorisation des enquêtes gouvernance a été engagée : diffusion des publications nationales par les INS dans les 8 pays africains qui ont mené ces enquêtes ; animation de présentations publiques des résultats au Mali et à Madagascar ; présentation en février 2006 à l'attention des agents de la DGCID ; publication du rapport régional de résultats par la DGCID dans sa collection de Rapports d'étude (Herrera, Razafindrakoto et Roubaud, 2006), etc. Des analyses thématiques approfondies vont être menées, privilégiant l'approche comparative entre les pays africains d'une part et entre les pays andins de l'autre (ainsi qu'entre les deux continents Afrique-Amérique latine). Ces outils ont donc été largement validés et offrent la perspective d'être intégrés dans les dispositifs de suivi des politiques de développement.

### **Appui au Centre de Recherche Appliquée d'AFRISTAT (CERA)**

DIAL a formalisé et renforcé la collaboration établie depuis plusieurs années avec AFRISTAT, à travers l'appui à la création d'un centre de recherche appliquée auprès d'AFRISTAT (CERA), faisant appel à des moyens mis en commun. Les missions du centre couvrent plusieurs domaines : méthodologie d'enquêtes ; analyse d'enquêtes ménages (en particulier, valorisation des résultats des enquêtes 1-2-3 menées dans le cadre du programme Parstat), et projections ; formation et renforcement des capacités ; échanges et valorisation. Ce projet ajouté en cours de route s'intègre pleinement dans le programme du FSP, qu'il contribue à mettre en œuvre et à enrichir.

Le CERA a démarré en septembre 2005 avec l'affectation à plein temps d'un chercheur de DIAL (P. Bocquier, dans le cadre de l'IRD). Un expert d'AFRISTAT (S. Coulibaly) y a été affecté à plein temps à partir du début de 2006. DIAL appuie également le CERA par des missions de longue durée de chercheurs et en facilitant l'affectation de volontaires civils internationaux ainsi que l'accueil de stagiaires étudiants, sachant que le CERA a aussi pour vocation d'accueillir des stagiaires africains.

Au cours de sa première année pleine de fonctionnement, le CERA a centré ses activités sur l'évaluation des politiques publiques, qui constitue un domaine essentiel encore largement inexploré et où DIAL dispose de compétences (en particulier en matière d'enquêtes statistiques et de modélisation macro-économique) et d'une longue expérience (étude d'impact de dispositifs de micro-crédit à

Madagascar, modèles de micro-simulation appliqués à Madagascar et en Indonésie, etc.). Les premiers résultats d'une étude menée avec l'appui de DIAL pour évaluer l'impact d'un soutien nutritionnel aux malades du SIDA sous traitement anti-rétroviral en Afrique (Bénin, Burundi, Djibouti, Mali et Sénégal) ont donné lieu à des présentations publiques dans les pays concernés et ont été présentés lors d'une conférence internationale d'une journée organisée à Paris en janvier 2006 sous les auspices du ministère des Affaires étrangères au Centre de Conférences Internationales (CCI).

---

## **Conclusion**

---

La présentation effectuée ici des travaux menés par DIAL pour le compte de la Coopération française met en évidence l'enrichissement et l'élargissement progressif des thématiques au fur et à mesure de la montée en puissance de DIAL du point de vue de sa taille<sup>26</sup> et de l'expérience acquise. Au total, on peut considérer que les trois objectifs de départ ont été largement atteints.

- *L'articulation entre recherche et politiques de développement* a constitué le fil directeur des travaux menés par DIAL d'abord sur le Cameroun, puis sur Madagascar (Madio), et plus récemment avec l'accent mis sur les questions de lutte contre la pauvreté. Depuis le début des années 1990, DIAL est intervenu pour analyser les fondements des grandes crises qui ont secoué les pays les plus importants de la ZSP (Côte d'Ivoire, Madagascar) et pour éclairer les positions de la Coopération française dans tous les grands débats sur les politiques de développement : politiques d'ajustement structurel ; dévaluation du franc CFA ; allocation de l'aide ; mesure des indicateurs de gouvernance démocratique pris en compte dans le document de Stratégie sur la Gouvernance de la DGCID ; stratégies de lutte contre la pauvreté ; dans ce dernier domaine, les travaux de DIAL ont joué un rôle pionnier d'analyse des nouvelles stratégies promues par les Institutions de Bretton Woods (DSRP) et les Nations Unies (OMD), etc. DIAL a aussi contribué à la formation de chercheurs et d'experts de la coopération (1 ancien de DIAL est en poste à la DGCID ; 3 sont à l'AFD, dont 1 passé par la DGCID).
- *Le développement d'outils méthodologiques* a aussi été poursuivi depuis l'origine, sachant

---

<sup>26</sup> 2 chercheurs à l'origine, 15 en 2006, auxquels s'ajoutent 3 agents de l'INSEE (1 seulement en 1990), 1 de l'AFD, plusieurs chercheurs associés, des doctorants, et du personnel administratif.

que cet aspect a été mis au centre du dernier FSP. Les travaux menés selon cet axe se sont notamment centrés sur l'amélioration des informations statistiques dans le domaine économique et social, dont les lacunes constituent un obstacle essentiel à la connaissance des pays africains et à la définition de politiques de développement appropriées. Ces travaux ont consisté en premier lieu dans l'appui aux enquêtes 1-2-3 conçues par DIAL pour la mesure de l'emploi, du secteur informel et des conditions de vie des ménages (enquêtes menées avec l'appui de DIAL dans toutes les capitales d'Afrique de l'Ouest dans le cadre du programme Parstat, et au niveau national au Cameroun et en RDC en 2005). Ces enquêtes sont utilisées pour l'élaboration et le suivi des DSRP. Des travaux innovants de modélisation pour la réalisation de projections macro-économiques et d'évaluation de politiques économiques ont également été réalisés.

- Enfin, le *renforcement des capacités au Sud* a constitué une troisième priorité. Des efforts importants ont aussi été consacrés à l'appui aux INS africains (Cameroun, Madagascar – le projet Madio est exemplaire de ce point de vue, etc.), principalement mais non exclusivement en collaboration avec AFRISTAT depuis la création de cette organisation ; les nombreuses formations de cadres africains dans le cadre du CEFIL, de l'ENSEA d'Abidjan, d'InWent (ex-CDG Munich) sont aussi à mentionner de même que l'accueil à DIAL de nombreux économistes ou statisticiens africains dans le cadre de thèses ou de stages de courte durée.

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de cette expérience au bout d'une quinzaine d'années.

- *Du point de vue institutionnel*, le bilan présenté ici fait ressortir le succès d'un partenariat original constitué dans le cadre de DIAL entre la Coopération française (DGCID à laquelle s'est jointe l'AFD depuis 2003), l'IRD et l'INSEE. La relation établie entre la coopération française et DIAL<sup>27</sup> a été le socle qui a permis à ce dernier de recueillir l'appui d'autres institutions publiques françaises (IRD, INSEE, AFD) tout en attirant d'autres

financements de la part de la Commission européenne, de l'OCDE, de la Banque mondiale, etc. La Coopération française a ainsi contribué à la constitution d'une équipe de recherche reconnue au plan international, composée pour l'essentiel de chercheurs de l'IRD (qui a accru progressivement son implication avec un nombre de chercheurs passé de 1 à 12) et de statisticiens de l'INSEE.

- Par ailleurs, il est légitime de considérer que ce bilan valide *une méthode de travail*, basée sur un travail de terrain associant recherche et analyse des données, production de statistiques et suivi & évaluation des politiques. Ici encore, le lien avec l'IRD a joué un rôle essentiel dans cette approche, en particulier du fait de la possibilité d'affectations de terrain des chercheurs de DIAL, qui a été pratiquée dans tous les principaux pays d'intervention (Cameroun, Madagascar, Mali dans le cadre d'AFRISTAT et Sénégal). Cette méthode nous semble particulièrement justifiée dans le contexte africain, compte tenu du caractère lacunaire et de la médiocrité des informations statistiques disponibles, et de la faiblesse des institutions nationales qui rend encore plus nécessaire une présence sur place. Malgré les efforts effectués, les difficultés rencontrées par DIAL pour établir des partenariats solides avec des institutions africaines ne doivent pas être sous-estimées. Il est significatif à cet égard que le partenariat le plus réussi ait été établi avec une institution internationale (AFRISTAT), qui échappe en partie aux maux habituels des institutions nationales sur le continent.
- Enfin, à travers l'appui à la coopération française qui est l'objet de cet article, le travail de recherche et d'étude mené par DIAL depuis sa création a permis *la création d'une expertise économique collective sur l'Afrique*, à un moment où les économistes français africanistes sont de moins en moins nombreux et de plus en plus dispersés. Ainsi que le souligne Berg (2000) dans son rapport d'évaluation de DIAL, l'appui au Groupement a permis le renforcement de la crédibilité et de la visibilité des analyses francophones autour des politiques de développement. Comme l'écrit le rapport d'évaluation sur la convention 1999-2002 (Gabas et Géronimi, 2002), la Coopération française n'aurait probablement jamais pu constituer en interne une équipe telle que DIAL et accumuler autant d'expériences sur l'économie de son domaine, surtout au cours d'une période où l'Etat a démantelé beaucoup de structures d'études dans les

<sup>27</sup> Les financements ont été apportés à DIAL dans le cadre des FSP/FAC suivants : 450 000 € pour le premier (1991-1994) et le deuxième (1995-1997) ; 686 000 € pour le troisième (2000-2002) ; 850 000 € pour le quatrième (2003-2006). On n'inclut pas ici les commandes diverses, ni les deux FSP Madio gérés par l'INSTAT. Ceci correspond à un financement de l'ordre de 150 000 € par an (soit le coût salarial annuel total d'un assistant technique senior) au cours des quinze dernières années.

ministères. Faute de postes et de personnel compétent, le capital existant de connaissances sur l'économie africaine aurait vieilli, puis se serait étiolé, pour finir par disparaître.

Suite aux réformes récentes du dispositif français de coopération et à l'émergence de nouvelles problématiques sur le développement, il est prématuré de chercher à définir ici les perspectives d'avenir de l'appui apporté par DIAL à la coopération économique et statistique française avec l'Afrique au cours des prochaines années. Ceci étant, on peut d'ores et déjà affirmer que l'Afrique va rester la priorité du programme de travail de DIAL, malgré l'élargissement des travaux à l'Amérique latine depuis quelques années et au Vietnam à partir de 2006 ; la poursuite des actions

suivies au cours des dernières années est donc assurée, sachant que l'élargissement du champ d'investigation va autoriser au cas par cas l'adoption d'une perspective comparative Afrique-Asie-Amérique latine. Du point de vue thématique, tout au plus peut-on esquisser quelques pistes de travail. L'analyse de la soutenabilité des politiques de lutte contre la pauvreté et des OMD est appelée à rester prioritaire, avec en particulier la poursuite de l'appui au lancement d'enquêtes 1-2-3 comme outil de suivi & évaluation des DSRP. D'autres thèmes (migrations internationales, aide publique au développement, etc.) vont aussi probablement prendre de l'ampleur, répondant à une demande d'appui de la Coopération française.

### Références bibliographiques

**Aerts J.-J., Cogneau D., Herrera J., de Monchy G. et Roubaud F. (2000),** *L'économie camerounaise ; un espoir évanoui*, Karthala, Paris.

**Berg E. (2000),** « Evaluation scientifique » in Berg E., Pittet M. et Senhaji O., *Rapport d'évaluation de DIAL*, mimeo DIAL, Paris, juin, 89 pages.

**Brilleau A. (2003),** « Les indicateurs liés à la mise en œuvre des Cadres Stratégiques de la Lutte contre la Pauvreté », *Série Rapports d'étude*, DGCID, Ministère des Affaires étrangères, Paris, avril, 82 pages.

**Brilleau A., Ouedraogo E. et Roubaud F. (dir.) (2005),** « L'enquête 1-2-3 dans les pays de l'UEMOA », *Stateco* N°99.

**Charlot H. et Gié G. (2004),** *Evaluation du projet N°98-0134, Appui à l'information et à l'analyse économique à Madagascar*, In numeri, Paris, juin.

**Cling J.-P., Cogneau D., Loup J., Naudet J.-D., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (2005),** « Le développement, une question de chances ? A propos du Rapport sur le Développement dans le monde 2006 « Equité et Développement » », Document de travail N°DT/2005-15, DIAL, Paris, 38 p.

**Cling J.-P., De Vreyer P., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (2004),** « La croissance ne suffit pas pour réduire les inégalités », *Revue Française d'Economie*, n°3, Vol. XVIII, janvier, pp. 137-187.

**Cling J.-P. et Letilly G. (2001),** « Export processing zones: A threatened instrument for global economy insertion ? », Document de travail N°DT/2001-17, DIAL, Paris, 39 pages.

**Cling J.-P., Razafindrakoto M., Roubaud F. (2005),** « Export Processing Zones in Madagascar: a Success Story under Threat? », *World development*, Vol. 33, n°5, pp. 785-803.

**Cling J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (dir.) (2003),** *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.

**Cogneau D. (1993)**, « L'industrie camerounaise dans la crise 1984-1992 », Document d'étude N°93-08/E, DIAL, Paris.

**Cogneau, D., Bossuroy T., De Vreyer P., Guénard C., Hiller V., Leite P., Mesplé-Somps S., Pasquier-Doumer L. et Torelli, C. (2006)**, « Inégalités et Equité en Afrique », Document de travail N°DT/2006-11, DIAL, Paris.

**Cogneau D., Herrera J. et Roubaud F. (1996)**, « La dévaluation du franc CFA au Cameroun, bilan et perspectives », *Economies et sociétés*, Coll. Relations économiques internationales, N°1, p. 169-205.

**Cogneau D., Latreille T., Leenhardt B. et Massuyeau B. (2003)**, « Estimation de l'évolution de la pauvreté monétaire dans le modèle Jumbo, premiers résultats : l'exception sénégalaise dans l'exception africaine », *Afrique contemporaine*, N°208, hiver, p. 71-79.

**Cogneau D., Marniesse S. et Moisseron J.-Y. (2000)**, *Marché du travail et compétitivité en Afrique sub-saharienne*, Economica, Paris.

**Cogneau D., Mesplé-Somps S. et Roubaud F. (dir.) (2003)**, « *Afrique contemporaine*, N°206, Juin.

**Cogneau D. et Naudet J.-D. (2004)**, « Who deserves aid? Equality of opportunity, international aid and poverty reduction », Document de travail N°DT/2004-10, DIAL, Paris, 27 pages.

**Cogneau D. et Roubaud F. (1993)**, « Une matrice de comptabilité sociale pour le Cameroun : méthode et résultats », *Statéco* N°75-76, septembre-décembre, p.83-105.

**Dante I., Marouani M.-A. et Raffinot M. (2003)**, « Le DSRP au Mali : gagner l'argent ou formuler une politique de développement ? » in Cling J.-P., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (dir.) (2003), *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, Economica, Paris.

**De Monchy G. et Roubaud F. (1991)**, « Cameroun : évolution économique rétrospective et perspectives macroéconomiques à l'horizon 1995 », Etude DIAL, N°91-02/E, 97 pages.

**DIAL (2000)**, *Etude de la pauvreté urbaine en Afrique de l'Ouest ; Côte d'Ivoire, Mali, Sénégal*, Rapport préparé pour la Banque mondiale, décembre.

**DIAL et DSCN (1997)**, *Les échanges transfrontaliers entre le Cameroun et le Nigeria depuis la dévaluation*, DIAL, Paris et DSCN, Yaoundé, février.

**Egg J. et Herrera J. (dir.) (1998)**, « Echanges transfrontaliers et intégration régionale en Afrique », numéro spécial *Autrepart*, N°6.

**Gabas J.-J. et Geronimi V. (2002)**, *Evaluation des appuis du Ministère des Affaires étrangères au GIS DIAL dans le cadre des conventions triennales*, AMODEV, Paris, décembre, 34 pages.

**Gros J.-B., Letilly G. et Martinet S. (2001)**, « Performances commerciales, compétitivité et diversification des économies sub-sahariennes », *Série Rapports d'étude*, DGCID, Ministère des Affaires étrangères, Paris, novembre, 61 pages.

**Gubert F. et Robilliard A.-S. (2002),** *Synthèse des besoins en statistiques et informations sur le secteur rural en appui aux CSLP*, mimeo DIAL, août.

**Herrera J., Razafindrakoto M. et Roubaud F. (2006),** « Gouvernance, démocratie et lutte contre la pauvreté : enseignements tirés des enquêtes ménages en Afrique sub-saharienne et en Amérique latine », *Série Rapports d'étude*, DGCID, Ministère des Affaires étrangères, Paris.

**Loup J., Mesplé-Somps S. et Razafindrakoto M. (2000),** *Concepts, mesures et suivis de la pauvreté*, mimeo DIAL, mars.

**Razafindrakoto M. et Roubaud F. (1997),** « Les entreprises franches à Madagascar : économie d'enclave ou promesse d'une nouvelle prospérité ? » *Economie de Madagascar*, N°2, BCM/INSTAT, Madagascar, p. 217-248.

\_\_\_\_\_ (2002), « Les entreprises franches à Madagascar : Atouts et contraintes d'une insertion mondiale réussie », *Afrique contemporaine*, N°202-203, avril-septembre, p. 147-163.

**Roubaud F. (dir.) (2002),** « Madagascar après la tourmente : regards sur dix ans de transitions politique et économique », *Afrique contemporaine*, N°202-203, avril-septembre, numéro spécial.

\_\_\_\_\_ (dir.) (2000a), « Le projet Madio à Madagascar : l'information statistique au service du débat démocratique sur la politique économique », *Statéco* N°95-96-97.

\_\_\_\_\_ (dir.) (1994), « L'enquête 1-2-3 sur l'emploi et le secteur informel à Yaoundé », *Statéco*, N°78, numéro spécial, juin.

\_\_\_\_\_ (2000b), *Identités et transition démocratique : l'exception malgache ?*, L'Harmattan/Tsipika, Paris, Antananarivo, 256 pages.

**Trotignon J. (1993),** « Pourquoi les politiques d'ajustement ont-elles généralement mieux réussi en Asie du Sud-Est qu'en Afrique ? » *Economie et Statistique*, N°264, p. 33-51.

# Le CESD – Paris : au service de la formation statistique

Xavier Charoy  
Lamine Diop<sup>1</sup>

---

**Le CESD-Paris a été créé en 1962 avec l'appui de l'INSEE et de la Communauté européenne pour former les statisticiens-économistes des nouveaux pays indépendants d'Afrique francophone. Il a formé des centaines de statisticiens africains dans les locaux de l'ENSAE à Paris avant que la formation soit progressivement transférée en Afrique entre 1975 et 1994 dans le cadre des écoles créées à Abidjan (ENSEA), Yaoundé (ISSEA) et Dakar (ENEA), l'école de statistique de Kigali (IAMSEA) ayant disparu suite au génocide rwandais. Le CESD-Paris a toutefois continué jusqu'en 2004 à gérer le concours commun d'entrée dans les trois écoles africaines de statistique. Depuis cette date, en accord avec les écoles africaines de statistique, l'INSEE a chargé le Groupe des Écoles Nationales d'Économie et de Statistique de reprendre les attributions du CESD-Paris, qui se trouve donc à un tournant de son histoire et cherche à redéfinir ses missions.**

---

Créé en 1962, le CESD-Paris<sup>2</sup> peut s'enorgueillir d'une histoire longue de près d'un demi-siècle. Cette histoire n'a pas été rectiligne, elle a connu plusieurs changements de cap, souvent programmés de longue date, parfois plus circonstanciels et improvisés. Aujourd'hui, alors que plusieurs des données constituant son cadre d'existence et d'activité viennent de changer, il vaut la peine de se retourner sur le passé et de faire un bilan des actions qui ont été entreprises. Ce survol sera peut-être aussi l'occasion pour ceux qui ont un jour ou l'autre croisé le CESD de se remémorer ce qu'il fut et d'apprendre ce qu'il est devenu.

---

<sup>1</sup> Xavier Charoy et Lamine Diop sont respectivement ancien président et président du CESD-Paris.

<sup>2</sup> A sa création, l'association avait pour sigle CESD. Elle est devenue CESD-Paris en 1989 après que le CESD Communautaire et d'autres CESD nationaux aient été créés (voir ci-dessous : L'insertion internationale). Par commodité, on l'appellera CESD tout au long de cette note, sauf lorsqu'il y a risque de confusion avec le CESD Communautaire qui, lui, sera toujours désigné par son nom complet.

---

## **Les origines du CESD**

---

A la fin des années 1950, le contexte politique évoluait rapidement dans les territoires administrés par la France, tant en Afrique qu'en Asie. La guerre d'Indochine s'était achevée en 1954, le Maroc et la Tunisie devenaient indépendants, une loi-cadre – dite loi Defferre - prévoyait l'autonomie des territoires d'Afrique subsaharienne. Leur complète indépendance survenait en 1960, précédée par celle de la Guinée en 1958 et suivie de très peu par celle de l'Algérie en 1962 à l'issue d'un long conflit.

L'éclosion de ces nombreux nouveaux pays impliquait pour eux la mise en place d'une administration complète, dont celle qui existait dans le cadre colonial n'était qu'une ébauche. En particulier, il leur fallait se doter d'un système statistique apte à collecter et mettre en forme les statistiques courantes, à réaliser recensements et enquêtes de base et à élaborer des comptes nationaux.

Certes, les « territoires » coloniaux étaient tous pourvus d'un service statistique, mais celui-ci, dirigé par un statisticien français, ne faisait guère que gérer les statistiques courantes (statistiques d'origine administrative, dont celles du commerce extérieur, et indices de prix). Les quelques opérations statistiques spécifiques (enquêtes ou recensements), souvent expérimentales ou localisées, qui ont été menées au cours de la décennie 1950, l'ont été essentiellement par des statisticiens en mission, car les services territoriaux n'avaient pas les capacités humaines et matérielles de les mener par eux-mêmes.

Les statisticiens originaires des nouveaux pays étaient encore très peu nombreux ; quelques uns, cependant, avaient pu bénéficier, timidement dès le début des années 50 et plus intensément à partir de 1958/59, de bourses pour être formés dans les deux divisions de ce qui s'appelait alors l'« École d'application de l'INSEE ».

L'Union européenne, qu'on appelait alors Communauté Économique Européenne (CEE) et qui ne rassemblait encore que ses six pays fondateurs, était désireuse d'appuyer les jeunes pays nouvellement indépendants associés à la Communauté européenne, notamment en favorisant la formation de leurs futurs cadres et en particulier des statisticiens. L'École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique (ENSAE), qui avait succédé en 1961 à l'École d'application de l'INSEE, constituait un cadre technique très solide et éprouvé, mais présentait trois inconvénients importants : a) le contenu des cours ne correspondait pas toujours aux besoins des pays concernés, b) le concours d'entrée était souvent inaccessible aux étudiants de ces pays, c) l'ENSAE, faisant partie de l'administration française, n'était pas en mesure de recevoir une aide financière extérieure pour former et gérer des étudiants étrangers. Ces trois facteurs ont conduit à envisager la création d'un établissement juridiquement indépendant de l'ENSAE, c'est-à-dire possédant la personnalité juridique allée à une souplesse de gestion lui permettant, notamment, de recevoir des subventions européennes.

Ainsi, d'une convergence des objectifs de la CEE, de l'INSEE et aussi de la Coopération française, naquit le « Centre Européen de Formation des Statisticiens-Économistes des Pays en voie de Développement », qui allait être plus connu sous le sigle CESD. Les formations étaient dispensées aux deux niveaux Ingénieurs Statisticiens Économistes (ISE) et Ingénieurs des Travaux Statistiques (ITS) et devaient partir des formations équivalentes dispensées par l'ENSAE<sup>27</sup> en les adaptant aux besoins spécifiques des pays bénéficiaires. Le CESD était hébergé par l'ENSAE et ses élèves suivaient près de 80 % des cours de l'ENSAE, le reste de la scolarité étant constitué par des cours spécifiques tels que ceux d'économie du développement. Créé officiellement en 1962, le CESD commença ses activités d'enseignement dès la rentrée d'octobre de la même année.

Les appuis de la CEE et de la France se sont traduits en particulier par l'octroi de bourses, le paiement de frais de scolarité, la mise à disposition de personnel, des dotations en matériel.

Pour des raisons juridiques et pratiques, le CESD prit la forme d'une association sans but lucratif (loi de 1901) disposant d'un établissement de formation portant le même nom. Les Directeurs Généraux des instituts de statistique des six pays européens étaient membres de droit de l'association. Le premier président en fut le Directeur général de l'Office Statistique des Communautés Européennes (OSCE), plus connu maintenant sous le nom d'EUROSTAT. Beaucoup d'anciens élèves du CESD se souviennent de son successeur, Vittorio Paretti, lui-même directeur à EUROSTAT, qui l'a présidé avec fougue et passion pendant 23 ans, longtemps même après avoir pris sa retraite.

Les premiers concours spécifiques organisés par le CESD pour le recrutement de ses étudiants se sont déroulés en 1963. Ils ont eu lieu ensuite tous les ans, à Paris et surtout dans tous les pays qui le souhaitaient (Afrique subsaharienne et Madagascar, Maghreb, Haïti), ce qui supposait une logistique importante et de bonnes relations avec les organisateurs locaux. Le centre de concours de Paris a été fermé, peu après l'ouverture de la section ISE

<sup>27</sup> La division Ingénieurs Statisticiens Économistes (ISE) correspondait à la première division de l'ENSAE, celle des Statisticiens Économistes et des Administrateurs de l'INSEE (SEA) ; la division Ingénieurs des Travaux Statistiques (ITS) correspondait à la deuxième division de l'ENSAE, celle des Cadres de Gestion Statistique et des Attachés de l'INSEE (CGSA), maintenant autonome sous l'appellation « École Nationale de la Statistique et de l'Analyse de l'Information (ENSAI) ».

à Abidjan, faute de candidats (voir plus loin : L'africanisation des formations statistiques). Les épreuves étaient corrigées à Paris où se réunissait également le jury décidant des admissions.

## Un bilan des activités de formation

Le tableau ci-après se passe de longs commentaires : on y voit une concentration des diplômés sur quelques pays (Cameroun, Madagascar, Sénégal, Mali), reflet de l'état de l'enseignement de base dans ces pays et, dans une moindre mesure, de l'intérêt montré par les gouvernements pour la statistique. D'autres facteurs interviennent, comme l'existence d'une école nationale (filiale ITS en Côte d'Ivoire dès 1964). Par ailleurs une analyse temporelle montrerait que les succès de certains pays ont fortement décliné avec le temps.

**Tableau 1**  
**Nombre d'élèves ISE et ITS diplômés par le CESD (1962-1994)**

| Pays          | ISE | ITS |
|---------------|-----|-----|
| Algérie       | 18  | 1   |
| Bénin         | 24  | 11  |
| Burkina-Faso  | 13  | 4   |
| Burundi       | 2   |     |
| Cambodge      | 9   | 12  |
| Cameroun      | 65  | 56  |
| Centrafrique  | 7   | 1   |
| Chili         | 1   |     |
| Congo         | 8   | 3   |
| Comores       | 4   |     |
| Côte d'Ivoire | 25  | 2   |
| Ethiopie      |     | 1   |
| France        | 3   |     |
| Gabon         | 2   | 1   |
| Guinée        | 8   | 1   |
| Haïti         | 1   |     |
| Ile Maurice   | 3   |     |
| Liban         | 8   |     |
| Madagascar    | 34  | 43  |
| Mali          | 23  | 37  |
| Maroc         | 36  | 1   |
| Mauritanie    | 8   |     |
| Mexique       | 1   |     |
| Niger         | 3   |     |
| Rwanda        | 6   | 2   |
| Sénégal       | 45  | 16  |
| Somalie       |     | 2   |
| Tchad         | 4   | 4   |
| Togo          | 12  | 19  |
| Tunisie       | 31  | 2   |
| Vietnam       |     | 1   |
| Zaire         | 6   | 1   |

Au total ce sont donc :

**410 Ingénieurs Statisticiens Économistes**

**221 Ingénieurs des Travaux Statistiques**

qui ont été formés au CESD à Paris.

## L'africanisation des formations statistiques

Dès sa création, il était entendu que le CESD n'avait pas vocation à former indéfiniment des statisticiens pour les pays en voie de développement, mais qu'il devait assurer une transition jusqu'à ce qu'il soit possible que cette formation soit assurée sur le sol africain. En plus de sa fonction d'enseignement, le CESD devait donc aider à mettre sur pied ou à se développer un ou plusieurs établissements intégrant les cycles de formation de niveaux ingénieurs.

Deux centres de formation de cadres moyens de la statistique (agents techniques et adjoints techniques) avaient été créés peu après les indépendances :

- l'École de Statistique d'Abidjan (ESA)- soutenue par la France et la CEE- en 1961,
- le Centre international de Formation Statistique (CIFS) de Yaoundé – soutenu par la Commission Économique pour l'Afrique (CEA) des Nations-Unies - en 1961 également.

Ces deux établissements étaient tout désignés pour accueillir, le moment venu, les formations de niveau supérieur. Et en effet, des sections ITS ont été ouvertes à l'ESA (dès 1964) et au CIFS (1976). En 1976, précisément, le CIFS changeait de nom pour s'appeler Institut de Statistique, de Planification et d'Économie Appliquée (ISPEA) et en 1982 l'ESA devenait École Nationale de Statistique et d'Économie Appliquée (ENSEA) ; l'ISPEA a ensuite pris le nom d'Institut Sous-régional de Statistique et d'Économie Appliquée (ISSEA) en devenant une institution relevant de ce qui s'appelle maintenant la Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale (CEMAC). Une troisième école a vu le jour en 1976, l'Institut Africain et Mauricien de Statistique et d'Économie Appliquée (IAMSEA), créé à Kigali en 1976 sous l'égide de l'Organisation Commune Africaine et Mauricienne (OCAM).

C'est ainsi que les élèves ITS recrutés par le premier concours commun aux écoles de statistique d'Abidjan, de Kigali et de Yaoundé ont commencé leur scolarité au mois d'octobre 1976 et que, après la sortie en décembre 1977 de la promotion entrée en 1975, le CESD a fermé la division ITS à Paris. Plus tard, l'IAMSEA a dû fermer ses portes en 1994 à la suite des dramatiques événements du Rwanda. L'école de Dakar, département statistique de l'École Nationale d'Économie Appliquée (ENEA), qui formait déjà des ITS en dehors du système commun aux autres écoles, a pris la relève en rejoignant le réseau existant aux côtés de l'ENSEA et de l'ISSEA, notamment en élargissant la base géographique de son recrutement et en devenant partie au concours commun organisé par le CESD.

L'africanisation de la filière ISE allait prendre plus de temps. C'est finalement en octobre 1987 qu'une première promotion a commencé ses études d'ISE à l'ENSEA d'Abidjan. Après une période de rodage de cette filière pendant laquelle les étudiants reçus au concours étaient répartis entre Abidjan et Paris, une dernière promotion est entrée au CESD en 1991 et en est sortie en 1994. Le CESD a alors cessé d'exister en tant qu'établissement d'enseignement. Ce n'est que bien plus tard, en octobre 2003, que la première promotion ISE de l'ISSEA de Yaoundé entame sa scolarité, à l'issue du premier concours ISE commun à l'ENSEA d'Abidjan et à l'ISSEA de Yaoundé, concours organisé lui aussi par le CESD.

La transition que devait assurer le CESD lors de sa création en 1962 a donc duré plus longtemps qu'envisagé initialement mais, commencée il y a trente ans, achevée il y a plus de dix ans, elle a été pleinement réussie puisque les écoles africaines qui ont pris le relais fonctionnent et forment des statisticiens appréciés.

Bien avant que soit achevé le transfert des formations vers des écoles africaines, la volonté d'africanisation s'était traduite par la nomination, dès 1970, d'un directeur-adjoint ou d'un assistant au directeur originaire d'un pays africain. En 1980, c'est un directeur africain qui a été nommé ; il a occupé ce poste jusqu'à la fin des activités de formation en 1994 ; il s'agit de Lamine Diop, co-auteur de cet article.

---

## **L'insertion internationale**

---

On a déjà mentionné le rôle capital joué par l'Union européenne dans la naissance, le développement et la vie du CESD. Dans le même cadre euro-africain, c'est sur une initiative de la Commission européenne et, cette fois, du Gouvernement allemand qu'a été créé en 1972 le Centre de recyclage de Munich, avec l'appui et la participation du CESD. Le Centre de Munich était complémentaire, et non pas concurrent du CESD en ce sens qu'il proposait des cycles de formation permanente sur des thèmes précis par le biais de stages d'une durée de 4 mois. Nombre d'anciens du CESD ont ainsi reçu, depuis 1973, une formation complémentaire spécialisée au Centre de Munich.

Bien plus tard, à la toute fin des années 80, des associations similaires au CESD-Paris étaient créées à Lisbonne, Madrid et Rome. L'esprit en était le même, c'est-à-dire qu'il s'agissait aussi d'associations fonctionnant à la périphérie des instituts de statistique des pays concernés, les directeurs généraux de tous les instituts nationaux de statistique européens étant membres de droit de leurs instances dirigeantes. Du fait de la référence que constituait le CESD-Paris, ces associations adoptèrent toutes le sigle CESD, suivi du nom de la capitale où ils étaient implantés. Ces quatre CESD nationaux étaient censés se coordonner sous l'égide d'une cinquième association similaire, le CESD Communautaire, placé, lui, auprès d'EUROSTAT (voir ci-après : Les autres activités du CESD, Gestion de projets). Ce fut ce qu'on a appelé le « réseau des CESD ». Concrètement, ce

réseau s'est avéré exister plus dans les mots que dans les faits, les activités menées par ses membres étant assez différentes. Il a néanmoins permis un certain nombre d'échanges fructueux.

Mais l'Union européenne et la France n'étaient pas seules à s'intéresser à la formation des statisticiens. La Commission Économique pour l'Afrique des Nations-Unies (CEA) y prêtait aussi attention. C'est ainsi qu'elle a monté le Programme de Formation Statistique pour l'Afrique (PFSA) avec un financement du Programme des Nations-Unies pour le Développement (PNUD). Les bénéficiaires en étaient les institutions africaines (francophones et anglophones) qui dispensaient des formations en statistique. Le PFSA a notamment permis l'adoption de programmes-types de base communs à toutes ces institutions et pour tous les niveaux de formation. Le CESD a longtemps été la seule institution non africaine à faire partie du PFSA.

---

## **Le rôle du CESD après l'africanisation des formations**

---

Le « transfert » des formations en Afrique n'a cependant pas signifié la fin du rôle joué par le CESD. En effet, bien que distinctes en droit et ne possédant entre elles aucun lien organique, les trois écoles africaines qui ont pris la relève, ont dès le début, recruté leurs étudiants sur la base d'un concours commun dont l'organisation et la correction étaient assurées, d'un commun accord, par le CESD. Il assurait en même temps la coordination pédagogique de l'ensemble.

Ces activités étaient fondées sur une convention qui liait le CESD et les trois écoles. Leur financement a été assuré dès le début par la Commission européenne grâce à divers projets successifs ; des appuis de la Coopération française s'y sont ajoutés, mais ils étaient fournis directement aux écoles par le biais des Missions de coopération, sans transiter par le CESD. La fermeture de l'IAMSEA de Kigali en 1994 et l'entrée de l'ENEA de Dakar dans le groupe des écoles bénéficiaires de ces financements n'ont pas changé l'esprit des activités menées par le CESD dans ce domaine.

Rôle discret donc que celui tenu par le CESD depuis 1994. Mais rôle capital en ce que, par le biais des concours communs, la transparence du recrutement et l'homogénéité des niveaux d'entrée étaient assurées. Grâce au CESD relayant l'appui de l'ENSAE (puis du GENES lorsque celui-ci est apparu), il a été possible aux écoles de maintenir des cursus comparables donnant une équivalence de droit et de fait entre les diplômes qu'elles délivraient : sortir de l'ENSEA, de l'ISSEA, de l'IAMSEA ou, maintenant, de l'ENEA donne accès aux mêmes débouchés et aux mêmes carrières.

---

## **Les autres activités du CESD**

---

### **Gestion de projets**

Dès la fin des années 70, la Commission européenne a confié au CESD la gestion de plusieurs importants projets dans le domaine statistique (comparaisons de prix internationaux, sécurité alimentaire, statistiques douanières, etc.) concernant les pays ACP, associés à l'Union européenne par les conventions de Lomé. Il s'agissait pour la Commission de disposer d'un organisme pouvant mener des activités d'études, recherche et développement (ERD) et constituer un support administratif et financier doté de l'autonomie juridique et de la souplesse de fonctionnement nécessaires pour assurer la mise en œuvre de ces projets. Le premier motif justifiait le choix d'un établissement d'enseignement supérieur. Quant au second, le CESD, très dépendant de la Commission, et d'EUROSTAT en particulier, avait donné des preuves de fidélité et de bonne et saine gestion. Il constituait donc un support idéal pour les actions de coopération de la Commission. Dans la pratique, les activités de type ERD ont été pratiquement nulles et l'intervention du CESD s'est limitée à la mise en œuvre de projets dans lesquels il n'a joué aucun rôle technique. Ceux-ci ont été progressivement repris par le CESD Communautaire après sa création en 1989 et, lorsque, à partir de 1991, la Commission européenne a voulu organiser la coopération statistique avec les pays d'Europe Centrale et Orientale (Phare) puis de la CEI (Takis), elle l'a fait en utilisant comme support administratif et financier le CESD Communautaire.

La création du CESD Communautaire n'a toutefois pas mis un terme aux activités de gestion de projet pour le CESD. En effet, pour des raisons pratiques, le CESD a servi de relais du CESD Communautaire en France pour la gestion de la partie des projets qui était exécutée par des statisticiens français. Par la suite, certains projets ont, toujours pour leur partie exécutée par des statisticiens français, été mis directement en gestion au CESD.

De 1998 à 2002, le CESD a également géré deux volets du programme Medstat, financé par l'Union européenne, les volets « formation » et « comptes nationaux ». Par rapport aux programmes Phare et Takis, la principale

différence était que le CESD était l'attributaire direct des fonds de l'Union européenne. L'essentiel des actions était mené par d'autres pays européens ou méditerranéens ou d'autres institutions qui recevaient du CESD les ressources nécessaires.

Par ailleurs, la Coopération française a confié au CESD la gestion de quelques projets (concernant essentiellement des pays non-africains) et a également fait transiter par lui son soutien aux activités d'un groupe inter-institutions dont l'INSEE hébergeait le secrétariat : « Amélioration des Méthodes d'Investigation en Milieu Rural Africain », connu sous le sigle AMIRA.

Mais en 2002, l'Assemblée Générale du CESD a décidé de désengager l'Association de la gestion des contrats pour des projets de développement statistique, activité pour laquelle elle n'était pas correctement outillée, juridiquement et matériellement, et de recentrer ses activités sur la formation et notamment la formation permanente.

### **Formation permanente**

Dans la répartition plus ou moins tacite des tâches entre le CESD et le Centre de Munich, le premier s'occupait de la formation fondamentale et initiale, le second de recyclage et de formation permanente. Toutefois, il est apparu que le mode de fonctionnement du Centre de Munich ne lui permettait pas d'aborder certains thèmes ou de s'adresser à certains publics. Aussi le CESD a-t-il été amené à organiser des stages ou séminaires s'adressant soit à des statisticiens en poste (informatique, micro-informatique, économétrie), soit aux cadres des écoles africaines (journées pédagogiques, séminaires pour les enseignants). Certaines de ces manifestations se sont déroulées en Afrique.

Par ailleurs, depuis 1996, l'INSEE organise, notamment au Centre de Formation de l'INSEE à Libourne (CEFIL), des stages et séminaires à l'intention des pays d'Europe centrale et de la CEI en complément des actions financées par les projets Phare et Tacis, et d'autres à l'intention des statisticiens africains sur financement de la Coopération française. Plus de quinze stages et séminaires de deux à trois semaines chacun ont été ainsi organisés, le CESD intervenant d'une façon ou d'une autre dans leur financement ou dans leur mise en œuvre.

### **DIAL**

En 1990, l'ORSTOM<sup>28</sup>, EUROSTAT et le CESD-Paris, créaient le Groupement d'Intérêt Scientifique (GIS) DIAL (Développement, Institutions et Analyses de Long terme). Jusqu'à sa transformation en Groupement d'Intérêt Économique (GIE) en 2003, le CESD en a été le support juridique et financier, un GIS, au contraire d'un GIE, n'ayant pas de personnalité morale ; si dans les faits, le Groupement assurait lui-même sa gestion à partir de ses ressources propres (en particulier concernant son personnel propre) et établissait sa propre comptabilité séparément de celle du CESD, tout était fait sous la couverture officielle et sous la responsabilité juridique du CESD. Les deux entités sont maintenant totalement distinctes sur tous les plans.

---

### **Les années récentes**

---

Les activités de gestion de projets ayant progressivement disparu, le CESD a continué jusqu'en 2004 à organiser les concours d'entrée aux écoles d'Abidjan (ISE et ITS), Dakar (ITS) et Yaoundé (ITS et, depuis 2003, ISE) et à contribuer aux activités de soutien pédagogique. Il n'a pu le faire que parce que l'INSEE, conscient de l'importance de l'Association et de ses activités, avait mis à sa disposition les moyens nécessaires à son action : un directeur, un adjoint et une secrétaire, des locaux ainsi que de nombreuses facilités matérielles. Ces dispositions, d'autant plus nécessaires que, comme on l'a vu, le CESD se relançait dans la gestion de projets, avaient été matérialisées en 1998 par des conventions entre l'INSEE et l'Association, conventions qui précisaient aussi les modalités de la collaboration entre les deux institutions.

En juillet 2004, l'INSEE a décidé de ne pas renouveler les conventions régissant les relations entre l'Institut et le CESD, de retirer le personnel qu'il avait mis à sa disposition et de mettre fin à toutes les facilités qu'il lui accordait. A la fin de la même année, l'INSEE a mis en place, au sein du Groupe des Écoles Nationales d'Économie et de Statistique (GENES), le CAPESA (Centre d'Appui aux Écoles de Statistique Africaines) chargé de

---

<sup>28</sup> Devenu depuis Institut de Recherche pour le Développement (IRD)

poursuivre l'organisation des concours communs de recrutement et l'appui pédagogique aux trois écoles.

L'Assemblée générale de juillet 2004, prenant acte de cette décision, a modifié les statuts de l'Association pour tenir compte de la nouvelle situation ; il fallait en particulier acter le désengagement non seulement de l'INSEE, mais aussi de tous les directeurs des instituts nationaux de statistique des pays de l'Union européenne.

L'Assemblée a cependant affirmé la volonté de poursuivre les activités de l'Association sous une autre forme à définir. Cette définition n'est pas achevée à l'heure où cet article est rédigé, mais on peut dire d'ores et déjà que la proposition de recentrer l'action du CESD sur l'appui à la formation continue des cadres des systèmes statistiques nationaux est très largement approuvée mais ne devrait pas être exclusive. Il est aussi souhaité que le CESD soutienne la création, le renforcement et les actions d'associations africaines, nationales ou internationales, qu'elles soient d'anciens élèves des écoles ou de statisticiens en activité. Le soutien à des expériences visant à désenclaver les économistes et statisticiens innovateurs ou chercheurs pourrait aussi être un objectif du futur CESD.

---

## Conclusion

---

C'est une conclusion provisoire, puisque le CESD continue, mais c'est la conclusion de près de cinq décennies au service direct de la formation statistique dans les pays en voie de développement.

Les grandes étapes de la vie du CESD ont été retracées dans cet article, ses diverses activités mentionnées. Si une page est maintenant tournée, il reste une double satisfaction. Celle d'abord de constater que nombre d'anciens du CESD ont fait une carrière brillante dans leurs administrations nationales, dans l'industrie ou les services (banques centrales ou commerciales en particulier), dans les institutions internationales, et aussi, pour quelques uns, en politique. Celle ensuite de voir que les trois écoles africaines, petites sœurs du CESD, sont maintenant sur les rails, qu'elles se développent et s'adaptent, qu'elles ont à leur tour formé des centaines de statisticiens dont tous ceux qui sont en contact avec eux peuvent apprécier la qualité et qui font les mêmes brillantes carrières que leurs aînés formés à Paris.

# Des formations internationales au CEFIL

Michel Boëda  
Catherine Meunier  
Michel Perronnet<sup>29</sup>

---

Dix ans après la création du CEFIL en 1996, le contexte a changé en Afrique comme en Europe. Les besoins en formation statistique ont évolué et le CEFIL a su s'y adapter, parfois anticiper, toujours persévérer en dépit du caractère fragile des financements des formations internationales. L'africanisation des statistiques publiques a été réalisée pour la production des données et la formation initiale des statisticiens. Elle n'est pas encore en place pour les formations permanentes, et le CEFIL, dans ce domaine, apporte sa contribution, en partenariat avec AFRISTAT et DIAL et avec le soutien de la Coopération française. En Europe, le développement de l'harmonisation statistique nécessite un alignement sur des « standards » négociés, ceci pour tous les pays membres, anciens, nouveaux et futurs. Le CEFIL, en accord avec EUROSTAT, propose des formations basées sur une approche de benchmarking. Les pays méditerranéens, ou ceux de la CEI, se voient aussi proposer des séminaires de formation, adaptés au contexte de chacun. Au delà des formations sur mesure, c'est aussi la démarche pédagogique du CEFIL - une formation dispensée par des professionnels pour des professionnels - qui retient l'attention des instituts de statistiques étrangers.

---

---

<sup>29</sup> Michel Boëda est ancien Directeur adjoint du CEFIL, Catherine Meunier est Directrice adjointe, Michel Perronnet est Directeur du CEFIL.

Le Centre de formation de l'INSEE à Libourne (CEFIL) est né de la rencontre de besoins en formation statistique jusqu'alors imparfaitement satisfaits et d'une volonté politique de délocalisation des services de l'Etat. Le projet s'est concrétisé grâce aux atouts de la région choisie, dans le sud-ouest de la France, et à l'opiniâtreté de ses promoteurs.

D'emblée, le CEFIL a été conçu pour former à la statistique non seulement les cadres ou futurs cadres de niveau intermédiaire de l'INSEE mais aussi des statisticiens étrangers impliqués dans la statistique publique.

Le point commun entre les formations nationales et internationales réside dans le fait que ce sont toutes deux des formations par et pour des professionnels travaillant dans la statistique publique. A la différence des formations de type universitaire assurant la formation initiale des attachés et des administrateurs de l'INSEE –respectivement par l'ENSAI (École Nationale de la Statistique et de l'Analyse de l'Information) et par l'ENSAE (École Nationale de la Statistique et de l'Administration Économique)–, le CEFIL vise pour les contrôleurs une formation aux métiers de la statistique à l'INSEE, avec une vocation professionnelle clairement affichée. Cette ambition ayant fait ses preuves, elle fut progressivement étendue aux formations d'agents promus de C en B et de B en A.

L'ouverture du CEFIL a eu lieu en mars 1996 et les premiers stagiaires internationaux ont été accueillis à l'été 1996. La direction du centre de formation a logiquement été confiée aux promoteurs du projet : Jean-Pierre Behmoiras en a été le Directeur jusqu'en 2002, Michel Péronnet lui succédant ; ce dernier avait été Directeur-adjoint chargé des formations internationales à l'ouverture du CEFIL en 1996 ; Michel Boëda a repris cette fonction de 1999 à 2005 et c'est à présent Catherine Meunier qui lui succède.

Cet article, signé par les trois responsables successifs des formations internationales, est centré sur cette mission, en insistant sur la formation pour les pays en développement mais il faut parfois appréhender le CEFIL comme un tout pour préciser son positionnement.

---

## **Comprendre les enjeux pour répondre aux demandes**

---

En tant qu'établissement de l'INSEE, le CEFIL contribue à travers ses formations internationales à la politique de coopération de l'INSEE. Cette dernière s'exerce aussi par bien d'autres voies que la formation : visites, missions, mise à disposition de statisticiens.

Existent clairement deux priorités en termes de public, d'une part les statisticiens des pays en développement et d'autre part les statisticiens des pays appelés à entrer dans l'Union Européenne. Ceci n'interdit pas des actions vers des regroupements de pays pour lesquels des formations communes ont du sens : pays du pourtour méditerranéen, pays russophones, pays hispanophones d'Amérique latine ou même un seul pays comme la Chine. L'idée est alors que l'homogénéité du contexte culturel, linguistique et statistique permet des économies d'échelle dans

l'approfondissement d'un domaine statistique. Les formations internationales montées au CEFIL ont un coût significatif et il s'agit de se donner a priori les meilleures garanties d'efficacité des échanges de savoir-faire et de viser la progression des participants

Au début de l'activité du CEFIL, la formation statistique s'adossait aux domaines où l'INSEE savait avoir quelque chose à dire, y compris les échecs ou les espoirs déçus, qui sont toujours instructifs. Puis, progressivement, notre offre s'est adaptée aux besoins de nos publics. Cela a pu se faire grâce au partenariat avec AFRISTAT, né la même année que le CEFIL, pour l'Afrique francophone et à travers la construction de l'Europe statistique : les règlements européens combinés à l'élargissement de l'Europe vers l'Est.

Dans un tout autre ordre d'idées, les formations nationales du CEFIL constituent une expérience originale, une référence dans le domaine des formations statistiques à caractère professionnel. Ce qui intéresse beaucoup de pays, car c'est beaucoup plus rare que les formations à caractère académique destinées à l'encadrement supérieur. Il est donc probable que les activités de conseil en formation (pédagogie, programme) ou d'audit d'organismes étrangers, sont appelées à tenir une place plus grande à l'avenir.

Le CEFIL a reçu des délégations de responsables des ressources humaines de différents Instituts Nationaux de Statistique, intéressés à comprendre sa démarche et son expérience des formations statistiques professionnelles. Parmi ces visites, trois donnent lieu à des développements impliquant le CEFIL : des formations de formateurs à travers des modules déjà rodés (Vietnam), une participation à la refonte des programmes de formation statistique (Vietnam), un appui à la conception d'un centre de formation statistique commun aux pays andins.

### **Afrique : la longue marche statistique**

Les besoins émanant des pays en développement s'inscrivent dans une longue histoire.

Il y a dix ans, en 1996, la même année que le CEFIL, était créé AFRISTAT<sup>31</sup>, observatoire statistique aujourd'hui fédérateur de 18 Instituts Nationaux de Statistique de l'Afrique subsaharienne. L'appui français réparti sur ces différents instituts s'est alors recentré sur le soutien à AFRISTAT, pour promouvoir une masse critique et des économies d'échelle en méthodologie statistique. Le CEFIL s'inscrit dans ce mouvement et a établi un partenariat étroit avec AFRISTAT et

DIAL pour définir les thèmes et le public des séminaires qu'il organise.

Auparavant, la formation initiale des cadres statistiques était passée progressivement de la France aux Ecoles de statistique africaines ouvertes aux étudiants francophones des diverses nationalités. Les écoles d'Abidjan, de Dakar et de Yaoundé<sup>32</sup> sont pleinement opérationnelles, ce qui ne veut pas dire que leur vie soit un long fleuve tranquille : destruction de l'Ecole de Kigali en 1994, restructuration majeure et réussie à Yaoundé, troubles politiques actuels en Côte d'Ivoire.

Après la formation initiale et avec la maturation des systèmes statistiques, se pose la question de l'organisation des formations permanentes. Ces dernières nécessitent bien davantage d'échanges d'expériences et de savoir-faire que lors de l'acquisition d'un socle de connaissances. Le CEFIL se positionne sur ce créneau : des formations à caractère professionnel, entre professionnels, sur des thèmes intéressant la plupart des pays en développement. Ce positionnement s'est en réalité précisé avec le temps et nous y reviendrons plus loin. Il est ouvert à d'autres formes d'organisation et notamment à des partenariats avec des acteurs africains. On peut penser naturellement aux écoles de statistique africaines. Une première tentative de séminaire en Afrique, en 2004, avec l'ENSEA d'Abidjan a avorté avec la crise politique ivoirienne.

Beaucoup d'Instituts Nationaux de Statistiques africains présentent une taille modeste. Les statisticiens y sont généralement plus polyvalents qu'experts. Ils sont aussi souvent isolés, demandeurs de contacts enrichissants avec leurs homologues. Bien entendu, tous les Instituts nationaux de statistiques ne sont pas logés à la même enseigne et la situation évolue plutôt dans le bon sens : l'internet relativise l'isolement géographique tandis que la coordination assurée par AFRISTAT multiplie les occasions d'échanges. Il demeure cependant un besoin de contacts professionnels stimulants, de formation permanente au cours d'une carrière statistique et c'est un domaine où le CEFIL peut être efficace. Un de ses atouts est certainement la possibilité de mobiliser en France, plus facilement qu'en Afrique, une large palette d'experts sur un thème donné.

Les participants aux séminaires peuvent venir des 18 pays membres d'AFRISTAT, des cinq autres États africains francophones, d'Haïti,

<sup>31</sup> AFRISTAT : Observatoire Économique et Statistique d'Afrique Subsaharienne.

<sup>32</sup> DSD-ENEA à Dakar : École Nationale d'Économie Appliquée Département de la Statistique ; ENSEA à Abidjan : École nationale Supérieure de Statistique et d'Économie Appliquée ; ISSEA à Yaoundé : Institut Sous-régional de Statistique et d'Économie Appliquée.

éventuellement de Maurice et des trois écoles de statistique. Cela fait le plein d'un séminaire du CEFIL sous l'hypothèse d'un seul participant par organisme. Ceci plaide pour une politique de réédition des séminaires, une moyenne de deux participants par organisme n'étant pas de trop. Et s'il faut aller au delà, il y a lieu d'africaniser la formation en étant bien adossé à une solide expérience : le mouvement de fond vers une africanisation des formations permanentes est à accompagner en s'appuyant sur des bases concrètes.

### **Les pays en transition...vers l'Union Européenne**

La coopération avec les pays d'Europe est née au tournant des années 1990, avec la dislocation du bloc soviétique et la transformation rapide des économies européennes qui y étaient liées. Pratiquement, les besoins en formation statistique des pays dont l'économie est passée d'un mode d'organisation centralisée et planifiée à une économie de marché – que l'on appelle plus brièvement les économies ou pays en transition – ont crû considérablement en raison de leurs perspectives d'adhésion à l'Union Européenne.

L'entrée dans l'Union Européenne en 2004 de dix nouveaux États, principalement de la zone PECO (Pays d'Europe Centrale et Orientale), ouvre une période nouvelle pour la coopération statistique plus en rapport avec la maturité de leurs systèmes statistiques. Il est probable que la formation permanente de statisticiens professionnels sera en quelque sorte intégrée au fonctionnement courant des états membres.

Pour autant, au début du fonctionnement du CEFIL, des formations ont été conçues pour favoriser l'intégration des pays ayant vocation à rejoindre l'Union Européenne à une échéance prévisible. Depuis leur adhésion, il reste des besoins importants en formation à la statistique pour les dix nouveaux pays membres et ces pays continuent d'envoyer leurs statisticiens en formation au CEFIL. L'effort porte aussi sur les pays des Balkans faisant potentiellement partie du nouveau cycle d'élargissement de l'UE : les cinq candidats reconnus (Bulgarie, Croatie, Macédoine, Roumanie et Turquie) et les autres pays des Balkans.

L'objectif de ces formations est explicite ; il s'agit de se conformer aux règlements européens précisant l'art et la manière de produire des statistiques comparables entre les différents pays. Cette contrainte est omniprésente, plus ou moins forte selon les domaines statistiques, et acceptée par les pays en faisant table rase des pratiques héritées du système communiste. Ainsi, l'essence même de la statistique (l'estimation par sondage) succède-t-

elle à une pratique quasi comptable par totalisation supposée exhaustive. De même, l'organisation tripolaire, avec un centre de recherche pour les concepteurs, un centre informatique pour les moyens de traitement et un centre statistique qui fait ce qu'il peut entre les deux, cède-t-elle la place aux structures intégrées de type occidental. La démarche de ces pays est donc une démarche de benchmarking pour arriver au moindre coût aux standards exigés par l'Europe.

### **Les pays de la CEI, far-east européen**

Les statisticiens de la CEI<sup>33</sup> (pays de l'ex URSS) ont été initialement mêlés aux statisticiens des pays européens ; en fait, leur objectif n'était pas l'entrée dans l'Union Européenne. Cela étant, dans les années 1996-2000, il s'agissait d'abord d'ouvrir les volets, de s'aérer pour voir comment faisaient les autres, sans incitation contraignante à changer un système implanté de longue date. Les relations avec ces pays se sont espacées et, avec le tarissement des financements, il n'y a plus de séminaire de formation en vue au CEFIL pour ces pays ; même si aujourd'hui la question de leur intégration à l'Union Européenne pourrait se reposer pour certains d'entre eux.

### **La Méditerranée : mare nostrum**

Le rapport à l'Europe reste très présent sur le flanc méditerranéen. Avec nos voisins du sud de la Méditerranée se conjuguent deux approches : une approche globale et une approche bilatérale. L'approche européenne dans le cadre de Medstat<sup>34</sup> vise à l'origine 12 pays (Medstat I). Depuis 2004, Malte et Chypre ont rejoint l'Union Européenne. De son côté la Turquie est officiellement candidate à l'entrée dans l'Union Européenne depuis novembre 2005 et bénéficie d'un programme spécifique. Medstat II concerne aujourd'hui des pays arabes, les trois pays du Maghreb, l'Égypte, la Jordanie, le Liban, la Syrie ainsi qu'Israël et les Territoires palestiniens. Il peut être plus efficace de regrouper les participants francophones d'une part, les participants anglophones d'autre part, notamment quand il s'agit de formation. L'approche française traditionnelle de la coopération, plutôt bilatérale à l'origine, s'efforce de rassembler les pays méditerranéens francophones quand c'est possible. La formation

<sup>33</sup> CEI : Communauté d'États indépendants nés de l'éclatement de l'ex-URSS.

<sup>34</sup> Medstat est le volet statistique du programme MEDA, principal instrument financier de l'Union européenne pour la mise en œuvre du partenariat euro-méditerranéen. A l'origine, les pays partenaires sont au nombre de douze : Algérie, Chypre, Égypte, Israël, Jordanie, Liban, Malte, Maroc, Territoires autonomes de Palestine, Syrie, Tunisie et Turquie. L'appel d'offres pour le programme Medstat II, après avoir été longtemps suspendu, a finalement été attribué en novembre 2005.

statistique s'y prête et on retrouve là l'idée qu'une action en étoile peut valablement s'inspirer de la toile d'araignée avec de solides liaisons transversales. Le CEFIL organise donc des formations dans le cadre de la coopération française aussi bien que dans le cadre européen de Medstat. Après la crise d'EUROSTAT, le programme Medstat a été retardé et sera réalisé au cours de la période 2006-2008.

L'approche Medstat se place d'abord dans la perspective d'une zone de co-développement de part et d'autre de la Méditerranée ; il faut donc pouvoir en préciser les règles à partir de statistiques fiables dans les domaines prioritaires : statistiques économiques, douanières et migratoires ; statistiques sur le tourisme et l'environnement. La coopération française est plus attentive aux thèmes demandés par les pays du sud.

---

### **Les financements : toujours s'adapter ...et vite**

---

Sur le plan financier, le CEFIL émerge au budget de l'INSEE pour son fonctionnement courant. Mais, faisant partie des actions de coopération française, les coûts directement imputables à un séminaire international doivent être couverts par un budget spécifique, alimenté le plus souvent par des bailleurs extérieurs à l'INSEE. Il existe quelques lignes directrices et beaucoup d'adaptations...

### **Dans le sillage de la coopération française, l'Afrique**

S'agissant des participants originaires de pays francophones d'Afrique subsaharienne, le Ministère français des affaires étrangères (MAE) est en première ligne des financeurs.

Les difficultés financières sont très prégnantes. Le financement hésite entre un mode centralisé au MAE et un mode décentralisé via les Services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades de France.

Pour le séminaire réalisé en 2003 - la cartographie et la statistique - l'option pour un financement centralisé par le MAE visait à offrir une participation à chaque pays sur une base égalitaire. Un financement du CESD-Paris<sup>35</sup> a permis de boucler le tour de table. Mais, en 2004, il a été impossible de renouveler l'opération comme prévu, en raison notamment des contraintes financières du MAE. Ainsi, pour la première fois depuis sa

création, le CEFIL n'a pu monter de formation ciblée sur ce public cette année là. C'est pourquoi le financement du séminaire de 2005 - le suivi statistique de l'impact des politiques de réduction de la pauvreté - est revenu comme précédemment à un financement décentralisé, essentiellement assuré par les ambassades.

Le schéma dominant est donc un financement du coût comprenant le voyage, les per diem et un forfait de frais de formation demandé aux services de coopération et d'action culturelle (SCAC) des ambassades de France dans les pays concernés, en général pour un ou deux statisticiens du pays. Il y a inévitablement une part d'aléa liée à la capacité de financement de chaque SCAC, à sa programmation et à son intérêt pour la statistique. Statistiquement parlant, ce mode de financement assure toujours un nombre de participants suffisant pour que le séminaire ait bien lieu. Quelques organismes internationaux, PNUD<sup>36</sup> notamment, financent à l'occasion les participants de certains pays et il arrive, il est vrai exceptionnellement, que les pays financent par eux-mêmes leurs statisticiens nationaux. En outre, afin d'éviter de possibles dérives, les inscriptions proposées sont validées par AFRISTAT (pour les pays membres), les candidatures retenues devant être en rapport avec le thème du séminaire.

Côté français, par le passé, le CESD-Paris a assuré la gestion de la trésorerie, et a contribué au financement des formations internationales du CEFIL. La crise qu'a connue EUROSTAT dans les années 2003-2005 a conduit à recourir, comme nous le verrons plus loin, à l'ADETEF<sup>37</sup> comme support financier.

Par ailleurs, afin d'assurer un financement plus diversifié, le CEFIL a négocié, pour 2006, un appui financier auprès de la Banque mondiale, avec succès puisque cette dernière a accordé une subvention permettant ainsi de prendre en charge des stagiaires. Cette possibilité est en train de se mettre en place dans un cadre contractuel.

### **Dans le sillage de l'Europe pour les autres pays**

Pour les participants venant des anciens pays candidats, aujourd'hui majoritairement adhérents à l'Union Européenne, des pays candidats non adhérents et des pays potentiellement candidats, les formations du CEFIL sont inscrites sur une liste européenne et sont éligibles à un fonds PHARE<sup>38</sup>,

---

<sup>35</sup> CESD-Paris : Centre européen de formation des statisticiens économistes des pays en voie de développement ; Voir l'article de Charoy et Diop dans ce même numéro.

<sup>36</sup> PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement.

<sup>37</sup> ADETEF : Association pour le Développement des Echanges en Technologies Economiques et Financières.

<sup>38</sup> PHARE : Poland and Hungary: Action for Restructuring of the Economy. D'abord destiné à

pour les pays d'Europe centrale, ou CARDS<sup>39</sup> pour les pays des Balkans occidentaux. Ces fonds permettent à chaque pays de financer les voyages et les per diem de ses statisticiens. Cette situation de concurrence de l'offre du CEFIL avec d'autres actions européennes éligibles sur la même ligne de financement est très saine et les inscriptions ont toujours témoigné d'un intérêt soutenu pour les propositions de séminaires organisés au CEFIL. Le fonds PHARE est arrivé à son terme et a changé de nature. De même, une nouvelle vague de fonds CARDS pour les pays des Balkans occidentaux sur la période 2006-2008 vient d'être décidée...mais, trop tard pour le séminaire du mois de mars 2006 si bien que d'autres solutions ont dû être trouvées. Ce type de contretemps est fréquent sur l'un ou l'autre des circuits de financement. Enfin, les coûts engagés pour la formation proprement dite ainsi que l'accueil des stagiaires à Libourne sont à la charge de l'INSEE dans le cadre d'un accord avec EUROSTAT. L'interprétation simultanée (français-anglais) et la traduction représentent plus de la moitié de ces coûts.

Enfin, le fait marquant de ces dernières années est la remise en cause, et en ordre, du mode d'organisation et de fonctionnement d'EUROSTAT dans les années 2003-2005. Ces turbulences qui ont secoué EUROSTAT ont conduit à la liquidation du dispositif européen de formation TES (Training of European Statisticians). La crise a également entraîné la fermeture ou la marginalisation des CESD européens. Le CESD-Paris, qui a été le relais administratif et financier dans la gestion du programme de coopération technique, a été mis hors jeu. Dans son rôle de trésorier, il a été remplacé par l'ADETEF. L'ADETEF est un groupement d'intérêt public sur lequel s'adosse la politique de coopération technique internationale du Ministère de l'Economie des Finances et du Budget. Cet organisme offre un support juridique adapté tout en autorisant la souplesse de gestion nécessaire au montage des séminaires de formation.

Les formations européennes post-TES ont été en quelque sorte renationalisées et le CEFIL est amené à participer à des projets conduits par l'INSEE sur des bases nouvelles (séminaires courts, en anglais, pour les participants de l'Union Européenne) en sus

de ses formules bien rodées visant plutôt les pays candidats.

La crise d'EUROSTAT a également affecté la programmation de Medstat II, deux appels d'offre ayant été sans suite; le troisième est le bon. Le programme s'enclenche en 2006, sur la base de deux lots : le premier est horizontal et comprend notamment la valorisation des compétences et la formation du personnel ; le second – remporté par un consortium mené par l'ADETEF et qui comprend l'INSEE – est thématique et porte sur les statistiques sectorielles, y compris le transfert de savoir-faire. La formation risque donc de connaître des difficultés d'organisation car située à la charnière des deux lots.

### La rançon du succès

Les créneaux aujourd'hui disponibles pour les formations internationales se trouvent fin mars (deux semaines), début juillet (deux ou trois semaines), septembre (une ou deux semaines). La contrainte porte moins sur les locaux, agrandis récemment et qui pourraient permettre des formations nationales et internationales en parallèle, que sur les capacités d'hébergement limitées à soixante-dix logements. Une solution permettant de loger davantage de stagiaires (et aussi les intervenants de passage) devrait voir le jour, sans doute, en 2007. En attendant, il reste possible d'accueillir à toute période de l'année des petits groupes sur la base d'un hébergement hôtelier.

### L'offre du CEFIL : du sur-mesure

Tout est mis en œuvre pour faire progresser les groupes de statisticiens passant au CEFIL et, au delà, les organisations dont ils dépendent. Il ne s'agit pas de « vendre » le modèle français mais d'échanger des expériences, chacun étant amené à retenir ce qui peut être valable dans son contexte. Chaque contexte statistique nécessite une approche distincte.

### L'« offre socle »

Le positionnement du CEFIL s'est précisé après les premières années de fonctionnement, suite à des expériences variées de séminaires de tous formats : depuis des séminaires relativement peu spécialisés jusqu'à un ciblage des thèmes très précis.

De ces premières années, est née l'« offre socle » du CEFIL. Elle consiste en l'organisation de deux séminaires annuels, chacun d'une durée de deux à trois semaines. L'un s'adresse prioritairement aux pays francophones de la zone AFRISTAT. Peuvent également y être accueillis, dès lors qu'ils maîtrisent

*favoriser le processus d'ouverture de la Pologne et de la Hongrie, puis de l'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale, à l'économie de marché, le programme PHARE est devenu le principal instrument du soutien financier pour la Bulgarie, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.*

<sup>39</sup> CARDS : Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation, programme destiné à supporter l'effort vers l'intégration des pays des balkans occidentaux : Albanie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Serbie, Monténégro et Macédoine.

le français, des stagiaires venant d'autres pays en développement. L'autre (bilingue : français / anglais), monté en concertation avec EUROSTAT, et toujours en ligne avec la politique de coopération statistique européenne de l'INSEE, se veut prioritairement tourné vers des pays ayant vocation à rejoindre l'Union Européenne. Tous deux accueillent 25 participants environ.

Sur chacun des domaines choisis, et pour chacun des deux séminaires de base, il s'agit d'échanger à partir d'études de cas. Une bonne moitié du séminaire destiné aux statisticiens européens est structurée à partir d'exposés d'experts de l'INSEE ou de la statistique publique. L'objectif est bien de débattre en allant au fond des choses, y compris dans les zones d'ombre, bien au-delà de l'information calibrée habituellement apportée lors de colloques.

Une seconde partie du séminaire, permet d'autres échanges d'expériences, et d'abord entre les participants. Il est bon que les participants soient des professionnels du même domaine, mais une certaine diversité des points de vue peut être enrichissante (méthodologie/informatique/diffusion par exemple, ou encore niveau hiérarchique d'implication sur le domaine), ce qui est généralement le cas. Les participants ont un objectif commun, des points de départ similaires et tout balisage du cheminement leur est utile.

Pour les séminaires européens, deux ou trois experts d'un Institut National de Statistique européen ayant des cultures statistiques différentes et/ou d'EUROSTAT viennent aussi compléter le panorama des options envisageables. Enfin, il est habituel d'achever un séminaire sur une table ronde permettant de répondre à partir d'expériences variées aux interrogations des participants. Il demeure que pour tous les pays concernés ni l'anglais, ni le français n'est la langue maternelle des statisticiens.

S'agissant des séminaires destinés aux statisticiens africains, les échanges sont facilités par l'unité de la langue. Le déroulement d'un séminaire est grosso modo identique à celui destiné aux statisticiens européens : approfondissement de cas à partir d'exposés d'experts, échanges d'expériences et apports d'autres points de vue, notamment ceux des bailleurs, et enfin une table ronde finale. Mais, le recours à des experts extérieurs à la statistique publique est de plus en plus nécessaire comme nous le verrons plus loin.

## L'offre en 2005 et 2006

### **Afrique : de l'échec des politiques d'ajustement structurel aux dispositifs de lutte contre la pauvreté**

Lors du sommet du Millénaire organisé par les Nations Unies en septembre 2000, a été engagé un ambitieux programme pour réduire la pauvreté ainsi que ses causes et manifestations. Parmi les huit Objectifs du Millénaire pour le Développement, figure la réduction de moitié de la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour, d'ici à 2015. Ces objectifs et cibles sont assortis d'indicateurs statistiques.

C'est dans ce cadre, et avec l'appui d'AFRISTAT et de DIAL, que le CEFIL a organisé en 2005 un séminaire sur le suivi statistique de la pauvreté. En 2005, toutes les demandes de participations au séminaire n'ont pu être satisfaites. C'est pourquoi le CEFIL, en accord avec AFRISTAT et le Ministère des affaires étrangères, programme à nouveau ce séminaire en 2006.

Pour cette réédition, une contribution importante de la Banque mondiale est acquise. Un troisième séminaire sur le thème de la mesure statistique de la pauvreté se tiendrait en 2007, éventuellement en Afrique, avec comme objectif la synthèse des expériences ou des réalisations menées sur le terrain.

On peut penser que le chantier ouvert avec le suivi statistique de l'impact des politiques de réduction de la pauvreté doit pouvoir être décliné dans ses dimensions multiples comme les domaines de l'agro-alimentaire, de l'emploi, de l'éducation, de la santé, des liens sociaux. Il y a là matière à un rapprochement ou à un partenariat avec PARIS21<sup>40</sup>, particulièrement impliqué dans l'appui aux stratégies de développement statistique des pays.

Enfin, permettre à la statistique africaine de prendre toute la place qui lui revient auprès des décideurs publics est un enjeu très actuel. La culture statistique française, pour sa part, intègre les études économiques (les deux « e » de l'INSEE). Non seulement, les résultats collectés sont largement diffusés – ce que l'on appelle aussi le faire-savoir après le savoir-faire – mais aussi, ils font l'objet, au sein même de l'institut, d'études approfondies. Il ne semble pas que la statistique africaine ait développé cette articulation entre producteurs et utilisateurs de données. Le CEFIL pourrait promouvoir ce « plus » culturel.

<sup>40</sup> PARIS21 : *Partnership in Statistics for development in the 21<sup>st</sup> century*. Voir l'interview de A. Simonpietri dans le présent numéro.

## **Europe : la quête de statistiques européennes issues de données nationales**

En 2005, le sujet du séminaire était « Aspects et approches de la qualité des statistiques d'entreprises ». Il s'inscrivait dans le droit fil des priorités européennes après un premier colloque organisé à Mayence en 2004 pour sensibiliser la hiérarchie statistique aux besoins et aux pratiques de l'Union Européenne dans ce domaine. Il s'agissait au CEFIL d'approfondir les démarches opérationnelles pour ceux qui ont à les mettre en œuvre sous leurs différents aspects.

Certes, la qualité est une préoccupation majeure et ancienne des statisticiens. L'appréciation correcte de l'incertitude due à l'échantillonnage et, inversement, l'estimation de la taille de l'échantillon, et donc du budget, nécessaire pour atteindre une précision adaptée aux besoins, font partie du cœur de métier du statisticien. L'état de l'art est déjà moins assuré quand il s'agit d'intégrer les aléas et notamment la non réponse partielle ou totale et d'imaginer les redressements. On touche là un domaine où la culture d'ingénieur chargé de la production statistique est fondamentale et occupe presque toute la scène.

Mais, au tournant des années 1990, c'est la prise en compte, par les Instituts Nationaux de Statistiques, des besoins des utilisateurs qui a modifié la conception de la qualité : pertinence et disponibilité des données, métadonnées, délais, etc. Les spécialistes préconisent un rapport qualité intégrant cette nouvelle culture qui donne toute sa place au résultat pour l'utilisateur et pas seulement au processus d'élaboration vu par le producteur.

Bien évidemment chaque pays a une histoire, un contexte institutionnel, une organisation statistique, etc., qui lui est propre. Il serait illusoire de fixer un modèle unique pour gérer la qualité des statistiques. C'est en décortiquant des expériences, en étudiant des réalisations concrètes que l'on peut progresser par une démarche de benchmarking. Il faut donc s'appuyer sur des exemples, en variant les domaines statistiques, en parcourant les différents aspects de la qualité, en explorant plusieurs contextes nationaux.

L'importance grandissante du thème de la qualité, avec la sortie officielle du code de bonne pratique européen, justifie que ce thème soit repris pour le séminaire de 2006. Mais, cette fois, l'appréhension de la qualité portera sur les statistiques sociales et non plus les statistiques d'entreprises, car il est essentiel de viser une certaine homogénéité d'intérêts parmi les participants.

---

## **Les moyens : des ressources humaines et des installations ad hoc**

---

### **Les hommes motivés par un projet**

#### **L'équipe du CEFIL**

L'équipe du CEFIL s'efforce de décharger les stagiaires de tous soucis matériels : prise en charge ou facilitation des transits lors des voyages aller et retour ; maintien d'un contact avec leur bureau (ou leurs proches) grâce à internet et accès à leur messagerie ; écoute des attentes des stagiaires ; tout est mis en œuvre pour relativiser l'éloignement professionnel, familial et géographique.

Pour cela, l'organisation logistique des séminaires internationaux du CEFIL - au centre comme à la résidence - est particulièrement soignée. Elle repose, depuis l'origine, très largement sur les épaules d'Evelyne Coutant. C'est donc peu dire que d'affirmer que c'est rodé. Evelyne est peut-être l'agent de l'INSEE le plus connu hors de France.

Il s'agit clairement de créer au plus vite un esprit de groupe, d'abord pour favoriser les échanges entre les participants au cours du séminaire, et aussi pour constituer, autour d'un thème professionnel, une communauté de collègues qui n'hésiteront pas, après le stage, à maintenir des contacts. Bien entendu, à la fin de chaque séminaire international les participants disposent de toutes les coordonnées de leurs collègues comme de celles des intervenants. Une prochaine étape devrait être l'élaboration d'un annuaire des anciens stagiaires internationaux passés par le CEFIL. Ils sont déjà environ 550 fin 2005.

#### **Un partenariat étroit avec AFRISTAT en Afrique**

Pour le CEFIL, lors de la définition des séminaires destinés aux statisticiens d'Afrique sub-saharienne, AFRISTAT est le partenaire privilégié, étant lui-même animateur d'actions statistiques transversales aux pays-membres. C'est le meilleur connaisseur des besoins des INS africains quand il s'agit de préciser un thème d'intérêt général. C'est aussi un fournisseur d'experts sur des domaines spécifiques à l'Afrique et souvent mal couverts par la statistique publique française. Tout en valorisant ses atouts spécifiques, le CEFIL se coordonne avec AFRISTAT et veille à une bonne complémentarité. Le champ géographique d'AFRISTAT ne coïncide qu'approximativement avec celui des pays d'origine des statisticiens accueillis au CEFIL, ouvert aux statisticiens francophones des pays en développement, ce qui élargit et enrichit les échanges d'expériences. Le CEFIL a eu l'occasion

d'accueillir les très rares statisticiens francophones de l'ex-Indochine, quelques Mauriciens, plus systématiquement des Haïtiens et des Malgaches, ou encore des ressortissants du Congo, du Burundi ou du Rwanda. Inversement, AFRISTAT compte des pays lusophones (Cap Vert, Guinée-Bissau) ou hispanophone (Guinée Equatoriale) dont les participants viennent au CEFIL dès lors que leur connaissance du français le permet ; sous la même condition linguistique, quelques statisticiens d'Angola et de Sao Tomé ont pu participer aux séminaires du CEFIL. Enfin, lors des derniers séminaires, les Ecoles africaines de statistique ont été invitées à envoyer un enseignant et des organismes régionaux comme l'UEMOA<sup>41</sup> et la CEMAC<sup>42</sup> ont pu inscrire des participants.

### Les intervenants et le carnet d'adresses

Les formations internationales se doivent de respecter les contextes étrangers, avec leurs sources et en mettant en œuvre des techniques parfois spécifiques, propres au secteur informel notamment, ceci en ayant recours à des experts venant d'horizons variés.

Pour les séminaires destinés aux statisticiens européens la ressource est assez largement disponible à l'INSEE et dans le système statistique public, avec l'appui de collègues européens. Ce n'est plus le cas, et de moins en moins le cas, pour les séminaires destinés aux statisticiens africains. D'où l'importance du carnet d'adresses pour trouver des experts appropriés au thème et au public.

Pour les séminaires destinés aux statisticiens d'Afrique francophone, le CEFIL a recours aux experts d'AFRISTAT en charge du thème traité et qui viennent pour la durée du séminaire ; ils y apportent un point de vue synthétique et se chargent aussi de structurer les échanges d'expériences entre les participants. C'est aussi pour eux l'occasion d'élargir leurs compétences et d'apprécier l'état de l'art dans les pays africains représentés.

Les experts de DIAL<sup>43</sup> sont largement sollicités également ; leurs points forts sont variés : statisticiens, démographes, modélisateurs, économistes, etc., car DIAL héberge de nombreux cadres provenant d'organismes très divers (INSEE, IRD<sup>44</sup>, AFD, Universités, etc.), tous confrontés à la

mise en œuvre de leurs travaux sur le terrain. Ce qui n'interdit nullement de faire appel à des agences spécialisées ou à des experts indépendants sur des thèmes pointus. Les universitaires sont également sollicités par le CEFIL, dès lors que leurs travaux sont susceptibles de transfert de savoir-faire.

Les personnalités les plus en vue de la statistique africaine comme Lamine Diop puis Martin Balepa, directeurs généraux successifs d'AFRISTAT, ont eu l'occasion d'honorer de leur participation les séminaires du CEFIL lors des tables rondes finales.

## Les formations internationales réalisées au CEFIL

Rappelons que les formations nationales qui constituent la mission principale du CEFIL ont considérablement progressé : une promotion de 40 contrôleurs en 1996 ; 160 agents formés en 2005 - contrôleurs et agents promus au choix. Ce quadruplement n'a pas empêché un développement harmonieux des formations internationales qui sont l'objet de cet article.

### Le baptême du feu : de 1996 à 1998

Le premier séminaire international organisé par le CEFIL s'est tenu en juillet 1996, trois mois après l'inauguration des locaux. Consacré à la *comptabilité nationale*, il a réuni dix participants provenant des pays du Maghreb.

Suivront en 1997 deux nouveaux séminaires. Le premier, centré sur les *statistiques sociales*, a réuni pendant trois semaines, vingt-huit participants provenant des pays en transition (Europe centrale et orientale et CEI, dix-sept pays représentés au total, et trois langues de travail : français, anglais, russe). Le second, dédié aux *techniques de sondage* et couplé à une réunion de l'AISE<sup>45</sup>, a rassemblé, vingt-deux participants représentant autant de pays francophones.

L'année 1998, particulièrement chargée, a notamment été marquée par l'organisation, à l'intention de neuf stagiaires provenant de six pays méditerranéens, d'un séminaire de longue durée sur la *statistique publique* qui s'est étalé sur près de trois mois, du 6 avril au 26 juin. Deux autres séminaires ont été organisés pendant cette même période. Le premier, centré sur les *enquêtes auprès des ménages* et lui aussi destiné à des statisticiens méditerranéens a réuni quinze stagiaires représentant sept pays. Le second, à destination des pays en transition et, consacré aux *statistiques*

<sup>41</sup> UEMOA : Union Économique et Monétaire Ouest Africaine.

<sup>42</sup> CEMAC : Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale.

<sup>43</sup> DIAL (Développement, Institutions & Analyses de Long terme) DIAL est un laboratoire de recherche en économie du développement constitué par l'IRD en partenariat avec l'Agence Française de Développement

<sup>44</sup> IRD : Institut de recherche pour le développement (ex-ORSTOM) spécialisé sur les projets en zone intertropicale.

<sup>45</sup> AISE : Association Internationale des Statisticiens d'Enquêtes. Le CEFIL assure le secrétariat de cette association, partie intégrante de l'Institut International de Statistique.

*d'entreprises*, était le pendant du séminaire sur les *statistiques sociales* qui avait été organisé l'année précédente à l'intention de ce même public. L'audience a été à peu près identique, avec à nouveau vingt-huit participants représentant cette fois seize pays. Enfin, le stage de longue durée *statistique publique* n'était pas encore terminé quand a débuté un quatrième séminaire, à nouveau centré sur les *enquêtes auprès des ménages* mais à l'intention cette fois d'un *public africain*. Ce quatrième stage de 1998, spécifiquement tourné vers l'Afrique subsaharienne, a rassemblé vingt et un statisticiens provenant de quatorze pays.

### **L'« offre socle » du CEFIL et les autres formations**

En 2000, à l'« offre socle » du CEFIL (Tableau 1) se sont ajoutés deux séminaires supplémentaires. Le premier, consacré aux *statistiques d'entreprises*, a réuni vingt participants provenant de dix pays méditerranéens. Le second, centré sur les *répertoires d'entreprises*, a rassemblé dix-huit participants représentant dix pays de la CEI.

En 2001, le CEFIL a réuni vingt participants chinois lors d'un séminaire de formation aux *techniques quantitatives de la macroéconomie*. En ce qui concerne *ERETES*<sup>46</sup>, le CEFIL a accueilli, par deux fois en 2001 et 2004, un atelier de formateurs en *comptabilité nationale assistée par ordinateur* autour de la nouvelle version du logiciel ERETES. En 2004, le second atelier a réuni des représentants d'Afrique subsaharienne francophone et anglophone, du Maghreb, de la Communauté andine et du Brésil, et des départements français d'outre-mer pour faire le point sur l'utilisation de l'outil et sur ses développements.

En 2004 également, les conjoncturistes du Liban et des trois pays de Maghreb ont pu, au CEFIL, confronter leurs expériences des enquêtes d'opinion et s'imprégner de l'art de la *prévision raisonnée à court terme*.

Pour compléter ces exemples variés, rappelons que le CEFIL a mis volontiers ses installations au service de formations européennes organisées par TES (Training of European Statisticians), puis de celles qui ont suivi, dans la mesure où l'agenda le permettait.

Enfin, le CEFIL n'ayant pas pour objectif de proposer un catalogue de formations, il peut être amené à aiguiller des demandeurs vers des organismes disposant de tels catalogues, le CEPE<sup>20</sup>

par exemple pour ce qui concerne les statisticiens francophones.

Au total, sur la période allant de 1996 à 2005, ce sont 550 stagiaires en provenance de 70 pays qui ont bénéficié d'une formation aux métiers de la statistique publique lors de l'un des 25 séminaires organisés par le CEFIL.

Un gros tiers de ces stagiaires provient d'un pays d'Afrique subsaharienne et pour la plupart d'entre eux d'un pays membre d'AFRISTAT. Un second tiers provient d'un pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ou d'un pays des Balkans. Ce n'est guère surprenant puisque ces deux groupes de pays constituent le public cible de l'« offre socle » du CEFIL. Les autres grandes zones dont sont originaires les stagiaires sont le pourtour méditerranéen, notamment le Maghreb, et la Communauté des États indépendants (CEI). Ne sont pas comptés ici les participants aux séminaires tenus dans les locaux du CEFIL mais sans son implication pédagogique.

<sup>46</sup> ERETES : Logiciel d'aide à l'élaboration des comptes nationaux (ERE = équilibres ressources-emploi, TES = tableaux entrées-sorties).

Tableau 1

L'« offre socle » du CEFIL (1999-2006)

| <b>Afrique subsaharienne</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                     |      | <b>PECO</b>                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 12-30 avril<br><b>Statistiques d'entreprises</b><br>19 participants représentant 13 pays                                                                                                                                                                                                                         | 1999 | 17 mai-4 juin<br><b>Statistiques sur l'emploi et les salaires</b><br>19 participants représentant 12 pays                                   |
| 15-31 mai<br><b>Emploi, revenu, secteur informel</b><br>21 participants représentant 16 pays                                                                                                                                                                                                                     | 2000 | 13-23 juin<br><b>Recensements de population</b><br>21 participants représentant 11 pays                                                     |
| 11-22 juin<br><b>Statistiques agricoles</b><br>28 participants représentant 17 pays                                                                                                                                                                                                                              | 2001 | 9-23 mai<br><b>Statistiques et analyse conjoncturelle</b><br>25 participants représentant 13 pays                                           |
| 10-25 juillet<br><b>Enquêtes auprès des ménages</b><br>25 participants représentant 15 pays                                                                                                                                                                                                                      | 2002 | 18-28 mars<br><b>Pratique des statistiques locales :<br/>pourquoi et comment ?</b><br>25 participants représentant 10 pays                  |
| 8-23 juillet<br><b>Cartographie et systèmes d'information<br/>géographique</b><br>30 participants représentant 24 pays                                                                                                                                                                                           | 2003 | 31 mars-11 avril<br><b>Utilisation des données administratives :<br/>emploi, chômage, salaires,</b><br>18 participants représentant 11 pays |
| --                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | 2004 | 22 mars-2 avril<br><b>Utilisation des données administratives :<br/>Statistiques d'entreprises,</b><br>22 participants représentant 12 pays |
| 27 juin-8 juillet<br><b>Suivi statistique de la pauvreté</b><br>28 participants représentant 15 pays                                                                                                                                                                                                             | 2005 | 21 mars-1 avril<br><b>Aspects et approches de la qualité<br/>des statistiques d'entreprises,</b><br>22 participants représentant 14 pays    |
| <i>Pour 2006, les sujets programmés sont, de nouveau le thème de la qualité mais pour les statistiques socio-démographiques (PEC, Balkans et Turquie, en mars) et la réédition du séminaire sur la pauvreté pour les pays d'Afrique subsaharienne qui n'ont pu participer au séminaire de 2005 (en juillet).</i> |      |                                                                                                                                             |

<sup>20</sup> CEPE : Centre d'Étude des programmes Économiques. Le CEPE fait partie de la Direction des enseignements supérieurs et de la Recherche à l'INSEE.

Tableau 2

**L'origine des participants aux séminaires du CEFIL (pays ayant envoyé au moins 6 participants aux stages du CEFIL, 1996-2005)**

| <b><u>PECO</u></b> |    | <b><u>Zone AFRISTAT</u></b>       |    | <b><u>Autres pays</u></b> |    |
|--------------------|----|-----------------------------------|----|---------------------------|----|
| Bulgarie           | 12 | Bénin                             | 7  | Albanie                   | 10 |
| Estonie            | 11 | Burkina Faso                      | 12 | Angola                    | 8  |
| Hongrie            | 15 | Cameroun                          | 17 | Chine                     | 20 |
| Lettonie           | 11 | Cap-Vert                          | 7  | Haïti                     | 14 |
| Lituanie           | 18 | Côte d'Ivoire                     | 11 | Macédoine                 | 11 |
| Pologne            | 21 | Gabon                             | 10 | Madagascar                | 9  |
| République tchèque | 15 | Guinée Conakry                    | 6  | Rwanda                    | 9  |
| Roumanie           | 22 | Mali                              | 14 | Sao Tomé et Príncipe      | 6  |
| Slovaquie          | 14 | Mauritanie                        | 14 |                           |    |
| Slovénie           | 17 | Niger                             | 6  |                           |    |
|                    |    | République<br>Centrafricaine      | 6  |                           |    |
|                    |    | Sénégal                           | 8  |                           |    |
|                    |    | Tchad                             | 8  |                           |    |
|                    |    | Togo                              | 12 |                           |    |
| <b><u>CEI</u></b>  |    | <b><u>Pays méditerranéens</u></b> |    |                           |    |
| Biélorussie        |    | Algérie                           | 14 |                           |    |
| Russie             | 6  | Égypte                            | 6  |                           |    |
| Ukraine            | 7  | Liban                             | 8  |                           |    |
|                    | 6  | Maroc                             | 14 |                           |    |
|                    |    | Tunisie                           | 19 |                           |    |
|                    |    | Turquie                           | 9  |                           |    |

## Annexe

### *L'accueil au CEFIL*

*Accueillir des statisticiens étrangers ne se conçoit pas sans un minimum de découverte locale, d'autant que la région s'y prête (Bordeaux et Saint-Emilion notamment) ; et que les séminaires du CEFIL comportent assez systématiquement un week-end. Ceux qui sont déjà venus en France ne connaissent en général que Paris. De plus, afin de faire rapidement connaissance, le CEFIL organise en principe un buffet d'accueil à la résidence au cours de la soirée précédant le séminaire, puis un dîner « officiel » dans les premiers jours.*

*La convivialité libournaise se manifeste aussi à travers l'association Libourne-Accueil dont les membres mettent un point d'honneur à recevoir chez eux à dîner tous les statisticiens étrangers par groupes de deux ou trois.*

*Construire un centre de formation à Paris aurait été très coûteux ; l'hébergement hôtelier en région parisienne est particulièrement onéreux et ne peut convenir pour des durées un peu longues ; enfin, il serait bien difficile de « souder » un groupe dans un contexte parisien.*

*A contrario, Libourne s'est avéré une bonne localisation pour implanter le CEFIL, à trois heures de Paris par TGV et à 40 km de l'aéroport international de Bordeaux Mérignac (trois quarts d'heure en voiture). Dans Libourne, bastide portuaire dessinée au 13ème siècle, tout peut se faire à pied. Le CEFIL est à dix minutes à pied non seulement de la résidence, mais aussi du restaurant inter-administratif et de la gare.*

*La logistique implantée au CEFIL lui assure une bonne adaptation à ses missions de formation.*

*Le bâtiment proprement dit est agréable et fonctionnel. Toutes sortes de locaux permettent de travailler dans des conditions variées : depuis les petits groupes jusqu'à des groupes importants dans un amphithéâtre de quatre-vingts places. Certaines salles sont équipées d'ordinateurs en réseau pour les travaux pratiques informatiques.*

*Une salle et l'amphithéâtre sont équipés pour permettre les échanges en deux (ou trois) langues avec interprétation simultanée en cabine.*

*Un centre de documentation offre une palette particulièrement large d'ouvrages de base, de livres d'actualité ainsi que de revues. La documentaliste du CEFIL met, par ailleurs, beaucoup d'énergie à aider les stagiaires, en particulier ceux venant des pays en développement, en les guidant dans leurs recherches, voire en obtenant, avant leur départ et au meilleur prix, des ouvrages plus difficiles à acquérir dans leurs pays d'origine.*

*Parallèlement à la construction du centre, la municipalité libournaise, de son côté, s'était engagée à mettre à disposition des stagiaires un centre d'hébergement au cœur de la bastide, à deux pas des commerces, etc. Et le pari fut tenu : l'inauguration des deux locaux a eu lieu le même jour.*

*La résidence Pierre Bérégovoy est gérée par une association et elle accueille, parmi d'autres résidents, les stagiaires du CEFIL, nationaux ou étrangers, et les intervenants. On y trouve des studios et des duplex équipés pour y vivre commodément (jusqu'à six mois pour des stagiaires nationaux), y compris avec la possibilité d'y préparer des repas, mais sans services hôteliers ; ce qui permet de proposer un coût de logement très compétitif (facturé 100 euros la semaine aux participants étrangers pour un studio). En outre, l'accès au restaurant inter-administratif le midi limite les dépenses de nourriture des stagiaires ; ce qui est non négligeable pour les stagiaires dont les per diem sont parfois mesurés.*

# L'héritage d'AMIRA

Jacques Charmes<sup>46</sup>

---

A l'origine les travaux d'AMIRA se placent dans une logique pluridisciplinaire et utilisent les connaissances anthropologiques pour adapter au contexte africain les concepts et instruments de mesure statistique forgés au Nord. Il en résultera des enquêtes sur le secteur informel et la conception d'enquêtes auprès des ménages, d'enquêtes démographiques et d'enquêtes agricoles originales. On peut considérer que les progrès réalisés dans la mesure de la pauvreté, et plus généralement dans la méthodologie des enquêtes ont une dette envers AMIRA. Pour autant ce groupe au regard prémonitoire n'avait pas abordé certaines évolutions récentes, en particulier les indices synthétiques (type Indice du Développement Humain, IDH), les enquêtes emploi du temps et les nouveaux questionnements éthiques de la recherche en matière de développement, à savoir le nécessaire consentement des populations aux travaux qui les concernent et à leur restitution.

---

---

<sup>46</sup> Jacques Charmes est économiste à l'IRD Paris, Chef du Département Sociétés et Santé.

AMIRA (Amélioration des Méthodes d'Investigation en milieu rural Africain) est un groupe de recherche informel qui fut créé au milieu des années 1970, conjointement par l'ORSTOM (aujourd'hui IRD), l'INSEE (service de Coopération) et le Ministère de la Coopération et qui rassembla une douzaine de chercheurs et de statisticiens. Ses activités se prolongèrent sur une quinzaine d'années et il produisit une centaine de documents.

Les années 1970 furent une période d'intense bouillonnement intellectuel au cours de laquelle l'interdisciplinarité ne faisait pas encore l'objet d'interrogations et de colloques visant à éclaircir les modalités de sa mise en œuvre effective et efficace ; celle-ci se vivait et s'inventait au quotidien sans état d'âme. Dans une large mesure la création du groupe de recherche AMIRA en fut la résultante.

Les recherches africanistes en sciences sociales au lendemain des Indépendances ne se différenciaient guère sur le plan des disciplines scientifiques dans

la mesure où tant les sociologues que les économistes et les géographes avaient adopté, par nécessité, une démarche monographique : monographies ethniques pour les sociologues, monographies de villages ou de régions pour les économistes, études de terroirs pour les géographes. Madagascar fut un terrain où se déployèrent largement ces méthodes d'approche (tout comme la Côte d'Ivoire, le Sénégal, et le Cameroun). Les grandes monographies ayant influencé leurs disciplines respectives datent de cette période. L'anthropologie économique en fût le ciment unificateur (avec un Claude Meillassoux dont l'article « Essai d'interprétation du phénomène économique dans les sociétés traditionnelles d'autosubsistance » publié en 1960 fut fondateur) et atteignit son apogée à cette époque, donnant à l'école française ses lettres de noblesse.

Ce rôle unificateur de la démarche monographique et de l'anthropologie économique s'explique par l'absence de données quantitatives (au contraire de la démographie qui disposait déjà des résultats des premiers recensements de population), par la croyance puis la conviction que les comportements des sociétés non encore totalement insérées dans l'économie de marché ne pouvaient suivre les schémas de théories essentiellement élaborées dans les pays développés, et par la volonté de comprendre et d'expliquer la logique de tels comportements spécifiques.

Ces travaux – et peut-être plus encore chez les économistes – trouvaient prétexte (pour ne pas dire qu'ils leur venaient en appui) dans la généralisation d'opérations de développement rural visant à l'introduction de nouvelles variétés de semences, d'engrais, de nouveaux modes de culture ou encore de réformes agraires ou de mises en valeur par colonisation de terres encore vierges et déplacements de populations. La Révolution verte était déjà en marche sur le sous-continent indien. De telles interventions ne pouvaient pas ne pas avoir d'intenses répercussions sur les structures sociales des populations concernées et il s'agissait donc en quelque sorte d'expérimentations en vraie grandeur.

Les commanditaires de ces études ne se satisfaisaient toutefois pas d'observations et d'explications que la prudence des chercheurs limitait bien à la seule portion de population ou de territoire qu'ils avaient couverte. C'était de plus le temps de la planification du développement et les opérations de vulgarisation agricole ou de mise en valeur couvraient d'immenses territoires cependant qu'au niveau national, on voulait des résultats globaux.

La question de la généralisation des observations monographiques était ainsi posée. Alors que les sociologues firent plutôt le choix de s'ancrer dans la profondeur historique afin de mieux projeter l'avenir de ces sociétés, d'autres, moins nombreux, s'orientèrent vers la statistique, utilisant les connaissances anthropologiques pour adapter les concepts et instruments de mesure statistique au niveau régional, national et international à des contextes spécifiques, très éloignés de ceux pour l'appréhension desquels ils avaient été primitivement forgés.

C'est autour de cette idée que se rassemblèrent chercheurs (économistes, sociologues et géographes), statisticiens-économistes et planificateurs et responsables de projets de développement, qui prirent l'initiative de la création d'AMIRA.

Les sociétés étudiées étaient en transition ou étaient destinées à le devenir rapidement : il fallait donc définir des indicateurs de transition dont l'ambivalence intrinsèque rendait difficile à la fois la définition statistique et l'interprétation. Ainsi l'ostentation comme mode de consommation ou de consommation du surplus était généralement interprétée sous un angle négatif et comme frein au développement, mais à un certain stade de la transition, elle pouvait jouer un rôle positif en tant que moteur de l'accumulation de richesses (Charmes, 1977).

Autre domaine de prédilection d'AMIRA, la définition des unités d'observation : le ménage au sens des sociétés industrialisées du Nord était-il pertinent pour l'analyse de sociétés où la famille élargie est de règle, où la polygamie est répandue ? L'unité que constitue la « cuisine » n'était-elle pas plus appropriée ? N'y avait-il pas antinomie entre unité de production et unité de consommation ? Quels sont les niveaux de décision ? Autant de questions qui avaient des conséquences sur les méthodologies de collecte et qui seront marquées par les textes de Jean Marc Gastellu (« Mais où sont donc passées ces unités que nos amis cherchent tant en Afrique ? ») (Gastellu, 1979) et de Gérard Ancey (1976), d'abord publiés dans les collections AMIRA puis repris dans STATECO.

De même, l'observation anthropologique, lorsqu'elle vise à déboucher sur l'observation statistique à grande échelle, pose la question du passage du qualitatif au quantitatif ou plutôt de leur articulation (Couty, 1983, Couty et Winter, 1983).

Tous les efforts d'AMIRA tendaient à faciliter la meilleure compréhension des phénomènes économiques et sociaux en vue de leur mesure bien sûr (« réfléchir pour mesurer »), mais aussi en vue

de l'action (« comprendre pour agir ») : la planification d'abord, puis lorsque celle-ci devint obsolète avec la généralisation de l'économie de marché et la libéralisation, les politiques de développement. La synthèse de Dubois (1989), intitulée « Réfléchir pour mesurer », rend compte de cette démarche.

C'est en 1976 que fut donnée à AMIRA la première occasion d'appliquer ses idées en vraie grandeur. Alors qu'avait été forgé, quelques années plus tôt, le terme de secteur informel à peu près au même moment aux deux extrémités occidentale (au Ghana avec Keith Hart en 1971) et orientale de l'Afrique (au Kenya avec la mission sur l'emploi du Bureau International du Travail en 1972), l'Institut National de la Statistique de Tunisie proposait de réaliser une enquête nationale sur le secteur informel en adaptant les questionnaires de façon à améliorer la qualité des réponses et en vue de mesurer la contribution du secteur au PIB. Le « I » d'AMIRA fut alors retenu pour « informel », cependant que le « A » final était bien vite étendu à l'Amérique Latine et à l'Asie.

Des monographies des divers corps de métiers (menuisiers, forgerons, garagistes, tisserands, tailleurs, fabricants de chaussures, commerçants, vendeurs de rue) étaient alors entreprises dans tout le pays, suivies par des enquêtes sectorielles sur les principales branches d'activité afin de tester les questionnaires élaborés sur la base des monographies. En 1981-82, la première enquête nationale sur le secteur informel était lancée dont les résultats devaient servir à établir des comptes nationaux du secteur informel. (Charmes, 1978, 1982a et b). Ce sera à partir de 1997 que l'enquête deviendra régulière (quinquennale).

Parallèlement, les chercheurs et statisticiens d'AMIRA intervenaient dans la conception de nombreuses enquêtes auprès des ménages (enquêtes budget-consommation notamment), enquêtes démographiques, et aussi enquêtes agricoles, ainsi que dans l'évaluation de projets de développement.

AMIRA perdura jusqu'au début des années 1990, puis il décida de mettre fin à ses activités, estimant que l'essentiel de son message avait été assimilé et que d'autres structures et institutions en assuraient le relais. On peut considérer que les progrès réalisés dans la mesure de la pauvreté, dans ses diverses dimensions (y compris la perception de la pauvreté), la généralisation des observatoires du changement, et d'une façon générale, tous les progrès réalisés dans les méthodologies d'enquêtes, ont une dette envers AMIRA. En ce sens les travaux du groupe ont eu quelque chose de prémonitoire.

Le groupe avait accompagné le changement de paradigme des théories et politiques de développement qui avait caractérisé la fin des années 1970 et les années 1980 : les chocs pétroliers, le processus et la crise de l'endettement, les ajustements structurels - ces forceps qui firent passer d'un concept de développement planifié et accompagné de politiques dirigistes et volontaristes à celui de développement par l'économie de marché et la libéralisation des échanges - ont inéluctablement conduit à la mondialisation et à ces nouveaux régulateurs-atténuateurs du libéralisme que sont la poursuite des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) et les politiques publiques de lutte contre la pauvreté.

Tout au long de ce processus, l'exigence de données statistiques plus fiables, plus compréhensives, mieux appropriées, n'a cessé de s'amplifier car le désengagement de l'Etat va de pair avec un besoin d'information accru pour les autres acteurs du développement devenus plus nombreux : aux acteurs traditionnels étatiques sont venues s'adjoindre les organisations internationales et les organisations non gouvernementales et toutes les associations représentant la société civile, et puis, de plus en plus, les populations concernées qui exigent qu'on leur soumette et qu'on leur rende compte des projets que l'on conçoit pour elles.

Si l'héritage d'AMIRA a bien été transmis, a essaimé et a été valorisé par les héritiers, qu'ils soient individuels ou collectifs (on peut ainsi considérer que les enquêtes 1-2-3 de DIAL en sont le témoignage), il y a cependant trois évolutions récentes qui ont échappé au regard scrutateur et prémonitoire du groupe. Ce sont :

- 1) les indices synthétiques dont le succès sera consécutif au lancement de l'Indice de Développement Humain (IDH) lancé par le PNUD en 1990 pour faire contrepoids à la dictature du PIB par tête ;
- 2) les enquêtes emploi du temps qui viennent en appui à la mesure de la production domestique et à la meilleure prise en compte de la contribution des femmes à la richesse et au bien-être social dans le cadre d'une conception élargie du travail et de la production ;
- 3) la référence à la demande sociale et les questions d'éthique dans la recherche sur le développement et au service du développement.

Peut-être peut-on conclure sur cette dernière question précisément. Dans le domaine de l'éthique ; l'évolution des idées est si récente que l'on ne peut guère reprocher à AMIRA de n'avoir pas su l'anticiper. Dans les sciences médicales, les essais cliniques requièrent le consentement éclairé des populations concernées et il y a une responsabilité éthique de la part des chercheurs à l'égard des conséquences négatives que pourrait avoir l'expérimentation. Il n'en est pas de même dans le domaine des sciences sociales. Les politiques et les projets de développement, fussent-ils « adaptés », peuvent déboucher sur des résultats négatifs ou peu appréciés par les bénéficiaires. Ceux qui ont participé à leur mise en œuvre, depuis le décideur politique jusqu'au chercheur de terrain, sont pourtant « irresponsables » en ce sens que personne n'est habilité à venir leur demander des comptes. Pourtant la mondialisation a aujourd'hui cette conséquence que nul anthropologue ne peut publier un ouvrage sur une ethnie ou une population sans que cette population ait eu son mot à dire sur ce qui a été écrit sur elle et les procédures de restitution sont de plus en plus intégrées dans les projets de recherche. A un autre niveau, macro-économique, les Etats veulent de plus en plus souvent avoir leur mot à dire sur le calcul des indices synthétiques qui sont publiés par les grandes institutions internationales et qui peuvent être de si grandes conséquences sur l'image du pays, notamment en terme d'attrait des investissements étrangers : comme pour la plus petite des communautés villageoises scrutée par un obscur anthropologue, la communauté nationale représentée par ses dirigeants veut savoir comment l'information collectée sur elle va être utilisée à son égard. Ces nouvelles attitudes rendent toujours plus actuels ces mots de Ghandi qui avait coutume de dire « Ce que tu fais pour moi sans moi, tu le fais contre moi ».

La statistique est devenue un enjeu de pouvoir. Sa démocratisation et sa généralisation rendent son usage plus délicat et toujours plus nécessaire sa collecte dans un cadre de « consentement éclairé » et sa restitution systématisée. Ces thèmes d'un nouveau paradigme ne sauraient être dédaignés par les héritiers d'AMIRA.

### Références bibliographiques

**Ancey G. (1976)**, Niveaux de décision et fonctions objectif en milieu rural africain, *STATECO* n° 8, INSEE, Paris.

**Charmes J. (1976)**, « Sociétés de transition, ambivalence des concepts et connaissance statistique », Groupe de recherche AMIRA, INSEE, ORSTOM, Min. Coop., document n°1, 1ère partie, multigr. 18 p.

**Charmes J. (1977)**, « De l'ostentation à l'accumulation. Production et reproduction des rapports marchands dans les sociétés traditionnelles à partir de l'analyse du surplus », in Ouvrage collectif : « Essais sur la reproduction des formations sociales dominées », *Travaux et Documents de l'ORSTOM*, n° 64, 192 p., pp. 105-137.

**Charmes J. (1978)**, « Une recherche en cours : l'étude du secteur non structuré en Tunisie ». *STATECO*, n° 21, Décembre 1979, Bulletin de liaison de statisticiens économistes en Afrique - INSEE, Ministère de la Coopération, pp. 5-37.

**Charmes J. (1982a)**, « Le secteur non structuré dans les comptes nationaux. L'expérience de la Tunisie ». *STATECO* n° 31, septembre 1982, Bulletin de liaison des statisticiens économistes en Afrique, INSEE, Ministère de la Coopération, pp. 42-85.

**Charmes J. (1982b)**, « L'évaluation du secteur non structuré. Méthodes, résultats, analyses. L'exemple de la Tunisie ». INSEE, ORSTOM, Min. Coop, Groupe de recherche AMIRA, brochure n° 37, 210 p.

**Charmes J. (1983)**, « La problématique de la transition et ses déterminations du point de vue des théories, des politiques et des planifications du développement », INSEE, ORSTOM, Ministère de la Coopération - AMIRA - Brochure n° 1, 13, 14, 15 - 182 p., Réédition.

**Couty Ph. (1983)**, « Qualitatif et quantitatif », *STATECO* n° 34, Juin 1983, INSEE, Paris.

**Couty Ph. et Winter G. (1983)**, « Qualitatif et quantitatif, deux méthodes d'investigation irréductibles mais complémentaires, Réflexions à partir des recherches de l'ORSTOM en milieu rural africain », Brochure AMIRA n°43, INSEE, Paris, 78p.

**Dubois J.L. (1989)**, « Réfléchir pour mesurer : innovations méthodologiques pour la collecte et l'analyse des informations statistiques », Brochure AMIRA n°57, INSEE, Paris, également publié par la Banque mondiale, Washington, DSA document de travail n°7, 1992.

**Gastellu J.M. (1979)**, « Mais où sont donc ces unités économiques que nos amis recherchent tant en Afrique ? », *STATECO* n° 19, INSEE, Paris.

**Meillassoux C. (1960)**, « Essai d'interprétation du phénomène économique dans les sociétés traditionnelles d'autosubsistance », *Cahiers d'études africaines* n°4.

# Le temps de la stratégie et du réalisme

Philippe Pommier<sup>47</sup>

---

**Sans un changement radical du niveau mais surtout des modalités du financement de la statistique il est vain d'espérer un progrès durable des systèmes d'information des pays francophone d'Afrique. Il convient donc d'adopter une stratégie réaliste visant à développer et fidéliser une demande solvable. Mais la formation des responsables des instituts de statistiques et des agences de coopération les prépare mal à une analyse économique réaliste de la situation en termes de secteur productif de service et de marché. Il faut faire appel à des concepts de gestion d'entreprise et d'analyse d'un secteur productif. C'est ce que l'auteur tente de faire dans cet article.**

---

---

<sup>47</sup> *Philippe Pommier est ancien administrateur de l'INSEE. Il a exercé de nombreuses fonctions de coopération statistique à la fois en France au sein du Ministère des Affaires Etrangères et sur le terrain (Chili, Mexique).*

Ce Numéro de Statéco est l'occasion de faire le point de l'état de la statistique dans les pays en développement et plus spécialement dans les pays francophones d'Afrique. Le constat est paradoxal. Les pays francophones d'Afrique disposent d'excellents statisticiens, bien formés dans les écoles africaines de statistique. La création et le développement d'AFRISTAT démontrent qu'une institution régionale africaine peut être très efficace. Les organisations internationales et les grandes entreprises publiques et privées organisent la pénurie de statisticiens en les recrutant massivement pour des fonctions souvent bien éloignées de leur formation initiale. Des outils et méthodes de collecte et de traitement de l'information statistique adaptés à l'environnement économique et social de ces pays ont été développés et testés avec succès au cours des dernières décennies. Cependant, la situation des systèmes nationaux de statistique et en particulier de leur Institut National de Statistique reste, sauf rares exceptions, très préoccupante et ce malgré des appuis importants apportés par la coopération française et les organisations

internationales. La communauté globale des statisticiens rassemblée dans le consortium « PARIS21 » considère que, pour que la statistique puisse rendre possible le suivi et l'évaluation des stratégies de réduction de la pauvreté et les objectifs du millénaire, il convient que chaque pays se dote d'une stratégie nationale de développement statistique. Pour cela il faut d'abord bien analyser la situation de ce secteur. Les responsables des INS comme ceux d'ailleurs des services des agences d'aide au développement chargés des programmes d'appui à la statistique sont mal armés pour faire cette analyse. Ils ont tous reçu la même formation ; celle de statisticiens. Celle-ci véhicule un discours idéologique fort sur l'universalité du besoin d'information statistique. Cela n'aide pas à comprendre pourquoi ces gouvernants accordent si peu d'importance et de moyens à la statistique. Le Système Statistique National est un secteur productif de services. Pour analyser sa situation, il faut faire appel à des concepts de gestion d'entreprise et d'analyse d'un secteur productif.

---

### **Le Système Statistique National doit être vu comme un système productif structuré<sup>48</sup>**

---

Le Système Statistique National est composé de l'INS et des services statistiques sectoriels de différents ministères ou agences. Son instance de concertation est souvent un conseil national de la statistique. L'activité (l'industrie) statistique est réglementée. La loi statistique accorde généralement à l'INS un rôle de leader au sein du Système National.

L'INS et les services statistiques sectoriels, comme toutes les entreprises, exercent **un métier**, une activité, et élaborent des **produits** pour des **clients**,

---

<sup>48</sup> *Un système productif est un ensemble d'organismes autonomes sur un même territoire qui exercent leurs activités dans un même domaine. Un système productif est structuré quand les organismes se reconnaissent solidaires. Ils se dotent alors d'instance de concertation et chargent un organisme de l'animation et de l'organisation des services communs (Souvent recherche, veille technologique, formation).*

usagers. La relation entre producteurs et usagers, **l'équilibre entre l'offre et la demande s'établit dans un marché.**

L'INS et les services statistiques sectoriels, comme toutes les entreprises, ont une et une seule finalité : **satisfaire la demande solvable d'informations statistiques** : non pas les besoins, mais la demande solvable, c'est-à-dire celle qui permet de financer la production.

Il s'agit bien de répondre à une demande solvable, c'est-à-dire une demande pérenne accompagnée d'un financement qui permet de couvrir les coûts complets de la production offerte. La demande solvable ne correspond qu'aux besoins qui sont accompagnés de financement. Un chef d'entreprise qui confond besoins et demande conduit rapidement son entreprise à la faillite.

Le discours idéologique sur l'universalité des besoins d'information statistique a conduit trop souvent les responsables des Systèmes statistiques à ne pas satisfaire la véritable demande et donc à perdre le soutien des demandeurs d'information dans la négociation des budgets. Ils ont ainsi mis le Système statistique en faillite, même si pour des services publics la situation de faillite ne se traduit pas par une mise en liquidation. Le jugement semble sévère, mais comment qualifier la situation d'un INS qui ne réussit pas à actualiser ses bases de sondage, à maintenir un réseau d'enquêteurs, à retenir ses cadres les plus compétents !

## **Qui sont les demandeurs du service d'information statistique ?**

L'information statistique n'est pas un produit de consommation finale et la population ne descendra pas dans la rue pour exiger de l'Etat « des sous pour la statistique ». L'information statistique n'est pas un besoin fondamental. C'est avant tout un matériau utilisé dans un processus d'aide à la décision ou d'évaluation (mais l'évaluation est un processus d'aide à la décision).

Les décideurs, ceux qui interviennent ou pèsent dans l'attribution des crédits budgétaires ne sont pas, en général, demandeurs directs d'information statistique. Ce dont ils sont demandeurs, ce sont de bonnes évaluations, des études de prospective et des simulations d'effet de politiques. En conséquence, ce sont les services et organismes chargés de ce type de travaux qui sont les demandeurs directs de l'information statistique. Ce sont eux qui doivent représenter les utilisateurs dans la négociation des programmes de production statistiques. Ces organismes ou services peuvent travailler au sein ou pour le compte des administrations, des entreprises,

des centrales syndicales, des partis politiques, des organismes patronaux, des groupes de presse dans la mesure où la presse est un vecteur d'évaluation de politique pour éclairer ses lecteurs électeurs. Mais ils n'ont d'influence que si eux-mêmes doivent répondre à une demande forte des décideurs, ce qui manifestement n'a pas été le cas pendant une longue phase d'ajustement structurel qui a vu le dépérissement des instances de planification et des services de « Prévision ».

Pour préparer la stratégie de développement statistique il convient d'analyser précisément les causes du sous financement de la statistique. La raison fondamentale est-elle que les décideurs ne font pas appel à des études d'aide à la décision? Ou bien la production statistique ne prend-elle pas en compte les besoins des services d'aide à la décision? Ou bien encore n'a-t-on pas mis en place des procédures de négociation qui permettent aux demandeurs d'information d'intervenir dans les choix budgétaires? Cette analyse doit être conduite en se rappelant que l'information statistique ne vaut pas évaluation ou aide à la décision ; que le statisticien n'est pas un évaluateur ou le conseiller du prince. Le métier du statisticien n'est pas celui de l'évaluateur ou de conseiller du prince. L'observation de la composition des instances de concertation montre que trop souvent pour un statisticien, l'utilisateur de l'information c'est lui-même ou son confrère.

---

## **La demande**

---

Les principaux utilisateurs de l'information statistique, les clients du système, ceux qui peuvent avoir une influence sur son financement ne s'intéressent guère à des données statistiques isolées et même à des résultats d'enquête. Ce dont ils ont besoin c'est de Systèmes d'information statistique.

Un Système d'information statistique c'est un ensemble cohérent de données suivi dans le temps, qui permet non seulement de constater une situation mais aussi de tenter de l'analyser, de la comprendre ; qui permet surtout de suivre les évolutions de détecter les renversements de tendance. C'est par exemple les comptes nationaux. Ce peut être aussi un système d'indicateurs, c'est souvent le cas dans les domaines de préoccupation sociale tels que la pauvreté, la sécurité, la sécurité alimentaire. Dans les domaines qui font l'objet de politiques actives, une batterie d'indicateurs sera souvent considérée comme insuffisante et devra être intégrée dans un modèle de type compte satellite qui explicite des relations entre les actions entreprises dans le cadre de cette politique et les résultats obtenus.

Pour élaborer une stratégie de développement statistique, il faut prendre en compte la multiplicité des systèmes d'informations statistiques requis, spécialisés en fonction du domaine de préoccupation mais aussi du terme de l'analyse. Le système d'information utile pour l'analyse de la conjoncture n'est pas celui qui peut être utilisé pour des études de prospective.

## **Le métier et les processus de la Statistique**

Le métier de la statistique peut se définir comme la création et la maintenance de systèmes d'informations quantitatives sur un ensemble (une population), en utilisant des données relatives à seulement quelques unités de cet ensemble.

La production d'informations statistiques repose sur trois processus, distincts, mais également indispensables : (i) élaborer les synthèses ; (ii) collecter et traiter les données ; (iii) maintenir les bases de sondage et répertoires.

### **Elaborer les synthèses**

C'est le processus final qui permet de mettre au point puis d'actualiser périodiquement les Systèmes d'information, c'est-à-dire les produits qui intéressent les clients de la Statistique.

Si l'élaboration des synthèses dans un domaine mobilise toutes les données statistiques concernant ce domaine, elle est la convergence de chaînes de production<sup>49</sup> qui peuvent relever de services statistiques distincts. D'où la nécessité d'avoir un système d'information statistique architecturé par un bon schéma directeur, et un système productif (statistique) structuré et bien coordonné.

Ce processus de synthèse doit être clairement distingué de celui de la collecte et du traitement, et doit être pris en charge par des équipes spécifiques, composées plus d'économistes et de démographes que de statisticiens purs, même s'il est nécessaire que ces équipes aient une bonne compréhension du degré de validité des données statistiques.

Ces équipes chargées des synthèses, c'est-à-dire du montage des systèmes d'information statistique peuvent être intégrées dans les Instituts nationaux ou autonomes mais dans tous les cas il faut considérer qu'elles font partie du Système

<sup>49</sup> Par exemple la comptabilité nationale confronte et synthétise des informations collectées par l'INS auprès des entreprises et des ménages, mais aussi des statistiques sur les institutions financières collectées par la banque centrale, sur le commerce extérieur, les finances publiques, etc.

productif statistique et que ce sont elles qui sont les mieux placées pour dialoguer avec les utilisateurs et négocier les financements.

### **Collecter et traiter les données statistiques**

C'est le cœur du métier d'un service statistique. La collecte peut être faite par voie d'enquête ou dérivée d'une collecte primaire réalisée par des services administratifs à des fins de gestion administrative. Dans les deux cas, en aval de la collecte, la chaîne de traitement reste similaire.

La mise au point d'une chaîne de collecte et de traitement est un investissement lourd. Il faut donc l'amortir sur une production en série avec une périodicité régulière<sup>50</sup>. Elle repose sur la disponibilité de répertoires ou de bases de sondage exhaustifs et bien actualisés ainsi que, pour les enquêtes, d'un appareil de collecte pérenne (réseau contrôlé d'enquêteurs expérimentés et formés, couvrant l'ensemble du territoire).

### **Maintenir les bases de sondage et répertoires**

Les répertoires et bases de sondage sont les outils essentiels d'un service statistique. Un service statistique est bâti autour de ses répertoires et bases de sondage. Pour un INS, ce sera :

- un répertoire d'entreprises et d'établissements ;
- un fichier des villages et de quartiers dénombant les logements ou les ménages et régulièrement mis à jour.

De même, le service statistique de l'éducation est construit autour d'un répertoire des établissements d'enseignements qui lui permet de contrôler

<sup>50</sup> D'ailleurs les utilisateurs de l'information statistique sont en général plus intéressés par les évolutions que par le niveau des variables.

l'exhaustivité de la remontée des données administratives et de lancer des enquêtes auprès des écoles, de leur personnel ou de leurs élèves<sup>5</sup>.

Si créer un répertoire est un investissement initial qui n'est pas nécessairement exorbitant, le maintenir est indispensable et coûteux ; c'est le troisième processus de la production statistique.

Cette fonction est également distincte de celle de la collecte et du traitement des données statistiques. Elle doit être assurée par une équipe spécifique. Pour diminuer les coûts, il sera utile d'établir des partenariats avec d'autres institutions et avoir accès aux fichiers administratifs.

### **Encadré 1**

#### **Les stades de transformation de la donnée de base aux agrégats et autres indicateurs économiques et sociaux**

##### **La donnée de base**

*Celle qui est enregistrée par la personne directement concernée,  
dans sa comptabilité par une entreprise,  
dans sa mémoire par un individu,  
dans un registre par une administration,  
dans les concepts de l'intéressé et non dans ceux du statisticien.*

##### **La donnée collectée**

*C'est encore une donnée individuelle, mais anonyme, car elle a fait l'objet de contrôles de cohérence, de corrections et même parfois d'imputations. Ces apurements sont indispensables pour redresser des erreurs et en particulier celles qui résultent d'interprétations erronées des questions par le déclarant.*

##### **Les données statistiques**

*Ce sont les résultats de l'enquête, des données agrégées représentant l'unité statistique moyenne (l'individu moyen) d'une sous-population. Le niveau de regroupement des individus en sous populations dépend de la taille de l'échantillon, de l'homogénéité de la population et de la fréquence de la variable observée.*

##### **Les données de synthèse**

*Ce sont des données calculées par un modèle qui utilise et prend en compte toutes les informations statistiques disponibles provenant généralement de plusieurs chaînes de collecte et traitements et même de différents services statistiques. Ce sont par exemple les données de comptabilité nationale mais aussi les estimations démographiques, l'estimation du taux de chômage, les bilans d'emploi etc.*

*Généralement ces données sont très agrégées. Elles corrigent en partie les biais et les erreurs des données statistiques. Ces données de synthèse sont à la limite des projections qui peuvent donc être fournies très rapidement mais seront révisées chaque fois que seront disponibles de nouveaux résultats d'enquête.*

## **L'organisation du marché**

L'information statistique peut être considérée comme un bien public puisque son utilisation par un agent économique ne restreint pas l'usage que peuvent en faire d'autres agents. On peut même soutenir que dans un système démocratique chaque acteur a intérêt à ce que ses partenaires disposent de la même information. C'est pourquoi il est admis que l'information statistique soit financée par les pouvoirs publics et soit mise à la disposition de tous.

Il n'y a donc pas de véritable marché de l'information statistique.

Mais comme pour toutes les productions non marchandes on doit considérer qu'il existe un pseudo marché qui rassemble les utilisateurs de l'information statistique, les producteurs et les responsables politiques qui allouent le budget de l'Etat :

- les utilisateurs définissent leurs besoins ;
- les producteurs établissent un devis ;
- les responsables du Budget annoncent les financements

<sup>5</sup> Sondage à deux degrés ou l'école est prise comme échantillon primaire.

A partir de là, une négociation s'engage entre les trois parties : les utilisateurs qui expriment leurs besoins, les producteurs qui proposent des réponses et les responsables politiques qui financent la production.

Dans l'élaboration d'une stratégie de développement statistique il faudra donc apporter une grande attention à l'organisation de ce pseudo marché et l'un des objectifs à retenir sera l'amélioration de son fonctionnement.

Une manière d'organiser le pseudo marché est de créer un Conseil de l'Information Statistique avec des instances sectorielles, chargé d'organiser la négociation entre les utilisateurs, les producteurs et les financeurs, négociation portant de manière indissociable sur les programmes de production statistique et leur financement. Encore faut-il que cette négociation des programmes et des financements se fasse en termes de système d'information et non de programme d'enquête<sup>51</sup>.

Un système d'information est un dispositif continu qui requiert des financements récurrents. Le financement de la production statistique devrait donc être obtenu de budgets ordinaires de fonctionnement. Cela n'est malheureusement pas le cas dans la majorité des pays en développement où les programmes de production quand ils existent sont des catalogues de projets d'enquête dont le financement sera recherché sur des budgets d'investissements ou sous la forme de projets soutenus et financés par des coopérations internationales. Ces pratiques perverses expliquent probablement l'état de délabrement de beaucoup de systèmes statistiques. Elles ont été largement impulsées par la pratique des organisations internationales et des agences de coopération bilatérales qui pour mieux contrôler l'usage de leur aide imposent le montage de projets ayant une durée et un objet bien délimité.

---

## **Les capacités de production**

---

Au cours de négociations entre utilisateurs, producteurs et décideurs sur un programme de production statistique<sup>52</sup>, l'INS et les autres services statistiques s'engagent à délivrer des produits bien spécifiés, une information de qualité, dans des délais contractuels et la puissance publique s'engage alors sur un montant de financement.

Un programme de production ne dépend pas seulement du montant des financements disponibles mais aussi des capacités de production des services statistiques.

Donc parallèlement à son programme de production le système statistique doit se doter d'un programme d'investissement.

### **Programme d'investissement**

Comme dans toute industrie, le programme d'investissement vise d'abord à maintenir la capacité de production, à l'adapter à l'évolution tant de la demande que des techniques de production, mais aussi à augmenter la capacité de production.

### **Capacité de production d'un service statistique et modalités de financement.**

Comme dans toute entreprise, la capacité de production est une combinaison d'actifs corporels (bâtiments, équipements informatiques, véhicules) ou incorporels (maîtrise de technologies, de logiciels statistiques adaptés, enquêtes testées et rodées etc.), et surtout de capital humain. Ce dernier doit également être maintenu, permettant au SSN de disposer d'une main d'œuvre compétente et fidélisée, qu'il faut former, et d'une maîtrise managériale capable de combiner les facteurs de production et de négocier des partenariats.

Le financement négocié pour le programme de production statistique, sur budget de fonctionnement, doit donc prendre en compte l'amortissement des équipements, au sens large, matériels et immatériels y compris le capital humain.

Le financement du programme d'investissement correspondant à l'accroissement des capacités doit être financé par les actionnaires, soit les pouvoirs publics sur budget d'investissement, ou en faisant appel à des financeurs externes (prêts ou subventions).

---

<sup>51</sup> Il faut donc se méfier de l'exportation du modèle français ou européen dans lequel une préoccupation majeure est de contrôler la charge que les enquêtes font peser sur les répondants, donc le programme d'enquêtes. Une représentation des populations objet des enquêtes est alors intégrée dans les conseils de l'information statistique. Elle ne doit pas être confondue avec celle des usagers.

<sup>52</sup> En fait, un programme global de production de statistiques (macroéconomiques et macrosociales) combiné avec des programmes sectoriels.

---

## Stratégies

---

Il convient donc que les responsables du système statistique national se dotent **d'une stratégie** pour, à la fois, **susciter une demande durablement solvable et créer la capacité de la satisfaire**.

Il leur faudra donc s'accorder avec leurs clients/utilisateurs et les financeurs sur **un programme pluriannuel de production** qui monte en puissance progressivement en fonction du rythme et des délais de réalisation **d'un programme d'investissement**, accompagné d'une politique appropriée de gestion des ressources humaines.

Le programme de production compatible avec la stratégie est à élaborer dans le cadre du Conseil national de l'information statistique ou, si celui-ci n'existe pas, par une instance *ad hoc* qui devrait préfigurer la création d'un tel conseil. Il est indispensable de donner aux membres de cette instance une compréhension commune de ce que sont : l'information statistique, les processus de production de l'information statistique, et les composantes de la capacité statistique.

Mais pour que les efforts des responsables nationaux puissent aboutir il faut que les

organismes internationaux et les agences de coopération bilatérales changent leurs pratiques.

Il conviendrait qu'elles concentrent leurs appuis sous forme de projets au renforcement des capacités tant du système productif de la statistique que des services d'aide à la décision qui sont les principaux utilisateurs de l'information statistique. Qu'elles cessent d'appuyer et de financer la production statistique et donc des opérations de collecte et de traitement comme des recensements ou des grandes enquêtes. Dans ce domaine tout au plus, et seulement pour les pays les moins avancés, devraient-elles accepter de subventionner non plus la production, mais la demande d'information statistique en versant au budget de l'Etat une contribution proportionnelle aux dépenses budgétaires effectivement exécutées, une fois les résultats obtenus.

# Faut-il continuer à élaborer en Afrique des modèles quasi- comptables centrés sur les tableaux ressources-emplois ?

Rolf Meier  
et Marc Raffinot<sup>53</sup>

---

**Les modèles quasi-comptables (MQC) fondés sur des tableaux ressources-emplois sont très utilisés en Afrique pour la prévision. Ils sont simples à élaborer sur les logiciels standards du marché. Ils sont proches des comptes nationaux, et les méthodes d'élaboration devraient encore se rapprocher avec des instruments comme ERETES. Leur structure modulaire permet d'intégrer de nombreux modules spécialisés et d'utiliser des estimations économétriques des éléments de la demande finale. De plus, les MQC peuvent servir à réaliser les cadrages macro-économiques des stratégies de réduction de la pauvreté. Leur flexibilité peut en faire des instruments de décloisonnement administratif favorisant la discussion avec toutes les parties prenantes de l'élaboration des politiques, y compris la société civile et les parlementaires.**

---



---

<sup>53</sup> Rolf Meier a été consultant, conseiller de la GTZ jusqu'en 2004, entre autres auprès des Ministères chargés des Finances et de l'Economie au Burkina Faso. Marc Raffinot est Maître de conférences à l'Université Paris Dauphine, EURISCO et chercheur associé à DIAL.

## Introduction

Il existe en Afrique une demande croissante de modèles macro-économiques sophistiqués. Est-ce raisonnable ? On comprend bien le désir des techniciens de travailler sur des modèles à la pointe du progrès, mettant en œuvre les théories macro-économiques les plus récentes, ou les outils économétriques de pointe<sup>2</sup>. Cela doit-il conduire à éliminer (en fait le plus souvent à laisser mourir) les modèles macro-économiques quasi-comptables (pour simplifier, modèles MQC) fondés sur des tableaux ressources-emplois (TRE) ?

Dans les années 1980, un nombre croissant de pays a mis en place des services spécialisés au sein de l'administration pour assurer une meilleure analyse et conception de la politique économique et mieux maîtriser les autres déséquilibres macro-économiques. Après l'apparition dans les années 80, des Programmes d'Ajustement Structurel (PAS), appuyés par les organisations financières internationales, l'amélioration de la capacité de gestion de l'économie reste au centre des préoccupations. Aujourd'hui, où l'attention est tout particulièrement portée sur l'élaboration et le suivi des Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP) et des Cadres des Dépenses à Moyen Terme (CDMT), il est plus que jamais nécessaire de préparer des cadrages macro-économiques afin de juger les résultats escomptés des différentes politiques économiques proposées, choisir les mesures et programmes les plus appropriés et prioriser les actions compte tenu des contraintes de financement.

Toutefois, en général, ce travail n'est fait que très sommairement et la priorité est rarement accordée à l'élaboration de cadrages macro-économiques basés sur une analyse approfondie de l'économie nationale. Dans le meilleur des cas, leur établissement n'intervient qu'à la fin du processus, tandis que les scénarios sont plus ou moins bâclés et ne servent pas à discuter sérieusement les options de politique économique et de développement<sup>55</sup>.

Le manque d'outils est souvent mentionné pour expliquer cette carence. Il en résulte une demande de modèles sophistiqués conformes aux derniers développements de la théorie macro-économique. Leur mise en place demanderait pourtant des moyens très importants, la disponibilité de données

abondantes ainsi que la présence d'un nombre suffisant de cadres hautement formés. Toutes conditions rarement réunies dans beaucoup de pays africains. Dans cet article, nous chercherons à montrer comment les MQC fonctionnent, et qu'ils peuvent jouer un rôle important parce qu'ils peuvent être facilement et rapidement adaptés aux conditions locales sans pour autant réclamer des moyens colossaux.

Nous verrons que l'élaboration des MQC est très facile, car elle se situe dans le prolongement des techniques utilisées pour la construction des comptes nationaux, que leur architecture est extrêmement flexible, ce qui permet de tirer parti des informations existantes et que ceci se révèle très utile pour simuler les résultats des politiques de lutte contre la pauvreté. De plus, la simplicité de ces modèles favorise leur pérennité et la participation à la prise de décision.

## La modélisation autour d'un tableau ressources-emplois rend la construction des modèles quasi-comptables très facile

### Simplicité d'élaboration

Les MQC ont été développés d'une manière pragmatique ce qui explique largement leur diffusion dans les pays africains. Ces modèles disposent d'un avantage non négligeable puisqu'ils sont mis en place sur des tableurs usuels que connaissent la plupart des économistes africains parce qu'ils les utilisent dans le cadre de leurs activités quotidiennes. La formation peut donc être assez rapide, ce qui permet la pérennité des travaux, même en cas de forte mobilité des agents. Les logiciels utilisés pour construire des modèles économétriques et/ou d'équilibre général calculable, tels qu'EVIEWS®, Matlab® ou GAMS®, par contre, sont rarement maîtrisés, et nécessitent donc une formation spécifique supplémentaire.

Il existe de nombreuses façons de modéliser les économies en développement. Aucune ne peut être adaptée à tous points de vue. La brièveté, l'irrégularité et/ou inconsistance des séries de Comptabilité Nationale et la discordance souvent constatée par rapport aux autres sources statistiques disponibles (balance des paiements, budgets de l'Etat, situations monétaires et financières etc.) expliquent qu'il est exclu dans la plupart des pays africains de construire un véritable modèle économétrique. De tels modèles ne peuvent être élaborés que sur la base de séries statistiques longues et fiables, permettant de synthétiser les phénomènes passés, notamment les relations de comportement et les relations techniques. Les séries

<sup>55</sup> Voir, entre autres, le constat dans les rapports conjoints d'évaluation de la BM et du FMI (*International Monetary Fund and International Development Association* (2003a et 2003b), *International Monetary Fund, Independent Evaluation Office* (2004) et *World Bank* (2004). Par exemple, l'IEO du FMI note que les DSRP n'ont pas permis d'étendre la discussion sur les politiques en dehors du petit cercle des spécialistes.

disponibles ne sont généralement pas assez longues. Et quand elles semblent l'être, les modifications fréquentes d'une année à l'autre des méthodes de calcul et même des définitions les rendent difficilement utilisables<sup>56</sup>. De plus, les modifications de la structure de l'économie dans ces pays risquent de remettre en cause la stabilité des coefficients estimés. La critique de Lucas (les coefficients dépendent de la politique menée) est particulièrement pertinente dans les cas des pays en développement où les politiques visent un changement structurel.

Ceci explique qu'un grand nombre de Modèles Quasi-Comptables a été construit pour les économies africaines, dont beaucoup de modèles de type TABLO (Aerts et Leenhardt 1989, Leenhardt et Olive 1994) ainsi que les modèles développés avec l'appui de la GTZ (Bennett 1993, Bennett et Giegerich 1993). De tels modèles ont été et sont encore utilisés régulièrement par des administrations africaines : IAP au Burkina Faso (Burkina Faso 1995, 1997 et 2004), MOSARE au Bénin (République du Bénin 2000), MSEGUI en Guinée (République de Guinée, 2003), UMGANDA au Rwanda (Meier 1989, République rwandaise 1987 et 1990). En Côte d'Ivoire le modèle « Budget Economique » mis au point par la SEDES au début des années 1980 a continué à être utilisé (après plusieurs réécritures informatiques) jusqu'au début des années 2000.

Il n'y a en fait guère de modèles plus simples, sauf les maquettes de type programmation financière au sens du FMI et les modèles de la famille RMSM de la Banque mondiale (Banque mondiale, 1979, World Bank 1995) qui reposent sur une projection presque complètement exogène des différentes variables, notamment des valeurs ajoutées et/ou des exportations. Malgré les services que peuvent rendre ces modèles, il est clair que l'absence de relations entre les croissances sectorielles et entre celles-ci et la demande finale fait des résultats la simple traduction des hypothèses posées, aussi incohérentes soient-elles. Les modèles macro-économiques agrégés de type PRESTO (Collange et Jourcin, 1995, Razafindrakoto, 2000) ou JUMBO (AFD) sont un peu plus compliqués puisqu'ils intègrent un bouclage revenu-consommation. Leur inconvénient est de ne pas présenter explicitement une décomposition sectorielle de la croissance.

### **Le fonctionnement des Modèles Quasi-Comptables repose sur la projection des équilibres ressources-emplois**

Les modèles MQC sont fondés sur un TRE où s'opère le « cœur » de la projection macro-économique en volume et en valeur (pour une description détaillée, voir les manuels cités dans les références). Le TRE est relié aux différentes variables-clés utilisées habituellement pour le pilotage de la politique économique et qui sont représentées dans d'autres modules : le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE), la balance des paiements, la situation monétaire, les comptes économiques etc. Les modèles MQC présentent ainsi l'avantage d'être directement en ligne avec l'élaboration des comptes nationaux, sans pour autant entrer dans le même détail que les comptes « lourds ».

Chacune des composantes est divisée en deux : une partie rétrospective, calée sur les comptes nationaux et une partie provisoire ou prévisionnelle. Evidemment, les modes de calcul sont différents dans les deux cas. Dans la partie rétrospective il s'agit de mettre en relation (et en cohérence) les données existantes<sup>57</sup>. Ce travail sur le passé permet de calculer un certain nombre de ratios caractéristiques, dont l'évolution peut permettre de fonder des travaux de projection. Par exemple une connaissance du niveau des propensions à consommer dans le passé peut donner une idée de la plage de variation acceptable dans les prévisions.

Les modèles MQC sont très simples à élaborer dès lors qu'un TRE ou un tableau entrées-sorties (TES) est disponible. Ceci était assez rare, parce que l'élaboration des comptes nationaux selon les systèmes antérieurs ne reposait pas nécessairement sur un TRE. Mais cette méthode tend à se généraliser avec l'application du SCN 93, puisqu'elle permet un degré élevé de cohérence et réduit les incertitudes que l'on rencontre lorsque les comptes nationaux sont établis à partir d'une simple estimation des valeurs ajoutées en valeur et en volume. L'adéquation sera presque complète lorsque l'utilisation d'ERETES comme instrument d'élaboration des comptes nationaux sera développée (Observatoire Economique et Statistique d'Afrique Subsaharienne – Afristat 2001, Gbossa 2005).

Le TRE est intégré dans un MQC sous forme agrégée et adaptée aux besoins de modélisation. Le TRE présente à la fois l'équilibre des ressources et des emplois des biens et services décomposés par

<sup>56</sup> On peut bien sûr choisir d'ignorer ces problèmes. Il ne faut pas s'étonner que les projections issues de travaux menés dans cette optique soient pour le moins difficiles à interpréter.

<sup>57</sup> Contrairement à la pratique des modèles RMSM, cette base de données constituée de séries antérieures est généralement conservée dans les fichiers des Modèles Quasi-Comptables.

produit et le compte de production et d'exploitation des branches. Le TRE agrégé comporte des branches choisies en fonction de leur importance en ce qui concerne la création de la valeur ajoutée, les exportations ou les finances publiques. Le cas échéant, certaines sont ventilées entre leurs composantes modernes et informelles. Compte tenu de l'importance de l'agriculture, l'on retient habituellement plusieurs sous branches telles que la production vivrière, la production de produits de rente, la sylviculture, l'élevage ou la pêche. Pour la même raison, l'on distingue, le cas échéant, plusieurs sous-branches de biens d'exportation, notamment les produits miniers et le pétrole.

Dans un modèle quasi-comptable, l'équilibre entre l'offre et la demande des biens et services est réalisé en valeur et en volume, successivement pour chaque année de projection, au sein des TRE. La méthode de projection est simple et largement diffusée (voir par exemple la présentation synthétique de Taylor 1979 et la présentation de l'application des modèles entrées-sorties par Bulmer-Thomas 1982). On peut la décomposer en une projection en volume (sous l'hypothèse de coefficients techniques stables) et une projection en valeur (en multipliant chaque ligne par le prix correspondant). Au cours de ce processus, les consommations intermédiaires sont calculées ainsi que les différentes composantes de la valeur ajoutée (salaires, bénéfices, impôts indirects, etc.) De plus, grâce aux TRE, les valeurs ajoutées en volume sont calculées correctement, par double déflation.

En ce qui concerne la demande finale, la consommation publique ainsi que l'investissement public sont généralement considérés comme des variables-instruments dans le MQC, c'est-à-dire que ces variables peuvent être manipulées dans une certaine mesure par l'utilisateur. En réalité, les dépenses publiques comprennent une partie importante de charges récurrentes peu flexibles. Si l'Etat doit assurer le fonctionnement des infrastructures sociales d'une manière satisfaisante, ces dépenses devraient donc plutôt être considérées comme une contrainte et traitées comme telle lors des projections. C'est pourquoi dans certains pays des aménagements du modèle sont proposés pour tenir compte de ces aspects en l'adaptant à l'approche CDMT.

L'investissement privé est souvent exogène ou projeté économétriquement à partir des relations qui le lient avec d'autres variables pertinentes, telles que l'évolution du PIB, de la valeur ajoutée ou le chiffre d'affaires dans certains secteurs d'activités, du crédit à l'économie, etc. Dans la plupart des cas, toutefois, en raison de la base statistique trop étroite pour établir de véritables relations économétriques, ces projections n'ont d'autre but que de fournir une

indication à l'utilisateur sur le sens et l'ampleur probable de l'évolution à venir.

Les exportations sont habituellement considérées comme des variables exogènes ou déterminées à partir des hypothèses émises sur l'évolution des variables prix et quantités au sein de sous-modules basés sur les spécificités du marché mondial des principaux biens exportés. Les variations des stocks constituent aussi des données exogènes, à l'exception parfois des stocks du secteur élevage et des produits vivriers, notamment des céréales dans les pays sahéliens, ou certains biens d'exportation.

Quoiqu'il soit possible de déterminer la consommation des ménages par solde, la plupart des MQC utilisés en pratique ajoutent une relation entre le revenu disponible des ménages et la consommation finale des ménages. En général, le calcul reproduit la structure de la consommation de l'année précédente, mais il est tout à fait possible de modifier cette répartition, si l'on veut tester d'autres hypothèses (par exemple pour simuler un phénomène de substitution). Le modèle calcule la production et les importations nécessaires pour satisfaire cette demande. Cette méthode présente un avantage non négligeable par rapport aux modèles RMSM et de programmation financière qui ne modélisent pas le bouclage « revenus-consommation-production ».

Cette procédure ne doit toutefois pas être appliquée d'une manière mécanique. Dans beaucoup de pays africains à faible revenu, il faut tenir compte de l'autoconsommation et des emplois des branches qui ne varient pas en fonction de la demande. C'est le cas en particulier pour la production du secteur primaire, qui représente souvent une part importante du PIB, ainsi que pour la production dans certains secteurs de transformation (boissons traditionnelles, etc.). Leur croissance dépendant plutôt des conditions climatiques, c'est donc l'offre et non la demande qui détermine le niveau de la production dans ce genre d'activités. Il est de même pour certaines branches exportatrices, où l'offre est souvent incapable de répondre à court terme à la demande mondiale. Il existe cependant dans ces pays aussi des secteurs, où le lien entre production et demande est suffisamment fort pour être introduit dans le modèle. Il s'agit en particulier de quelques industries modernes (boissons, etc.) et, surtout, d'une partie du secteur informel et des services. Cette liaison avec la demande est très importante pour les projections de secteurs informels, du secteur des transports ou du commerce, qui risquent sans cela d'être projetés sur des bases totalement irréalistes.

Le calcul se fait de façon itérative jusqu'à l'obtention de l'équilibre parce que chaque

modification de la production entraîne un changement des revenus (salaires et profits), qui à son tour modifie le niveau des consommations, et donc des productions liées à la demande, et ainsi de suite. Le MQC recalcule les différentes relations jusqu'à ce qu'il atteigne un double équilibre en valeur et en volume, les variations d'une itération à l'autre étant de plus en plus petites. En valeur le solde se fait généralement sur l'Excédent Brut d'Exploitation (EBE), en volume sur la production (secteurs de demande) ou sur un poste adéquat de la demande finale (secteurs d'offre). Au cours de ce processus, les consommations intermédiaires, locales et importées sont calculées ainsi que les différents éléments de la valeur ajoutée (salaires, EBE, impôts indirects, etc.).

En dehors des critiques tenant à la disposition des données, les reproches qui sont en général adressés aux modèles MQC sont peu pertinents, parce qu'ils s'adressent à la version « mécanique » de base. Dans cette version, les coefficients techniques sont fixes, la variation des éléments de la demande finale ainsi que la détermination des prix sont exogènes<sup>58</sup>. En premier lieu, il faut remarquer que la rigidité des coefficients est surtout gênante dans les modèles très agrégés. Dans des modèles désagrégés, la fixité des coefficients au niveau de la branche peut conduire à des coefficients flexibles au niveau global, si les évolutions testées impliquent une modification de la structure interbranches. Par exemple, dans un modèle MQC, l'élasticité des importations par rapport au PIB dépend de l'élément de la demande finale qui varie (et l'on peut très bien modéliser un partage du marché de certains produits ou introduire un partage « à la Armington »). Elle est typiquement plus élevée si ce sont les investissements qui croissent que si c'est un autre élément de la demande finale.

### **L'architecture des Modèles Quasi-Comptables est flexible, il est facile d'ajouter des modules spécialisés**

Outre le bloc « équilibre ressources-emplois » dont le fonctionnement est décrit ci-dessus, un MQC comprend en général un certain nombre d'autres blocs/modules plus ou moins étoffés. L'architecture modulaire des MQC en fait de véritables « boîtes de

construction », ce qui permet d'intégrer facilement de nouveaux modules. Ceci donne aux MQC une très grande souplesse. On peut y rajouter en fonction des besoins des modules spécifiques, ou modifier les modes de détermination des variables, dès lors que les informations disponibles le permettent.

Par exemple, il est possible d'ajouter des estimations économétriques de certaines composantes de la demande finale (par exemple des investissements privés, des importations, de certaines exportations, etc.) Il est également possible de modifier le modèle pour rendre endogène la détermination de certains prix (concurrence imparfaite). Pour cela, dans la projection en valeur il suffit d'introduire par exemple une règle de *mark-up* (le rapport entre la marge et le chiffre d'affaires reste constante).

Néanmoins, les ajouts les plus fréquents concernent des modules spécialisés. Nous en énumérons quelques exemples à titre d'illustration, quoique beaucoup d'autres soient possibles : module de projection de la dette publique, module de calcul de l'emploi par branche et par qualification, projection détaillée des dépenses en personnel de l'administration publique par catégorie, etc.

*La mise en évidence du fonctionnement des branches-clés de l'économie* : La plupart des économies à faible revenu comprennent des branches-clés dont il est souvent utile d'avoir une représentation très fine. Par exemple, dans des économies comme celles du Mali ou du Burkina Faso, il est utile de prévoir assez précisément l'impact potentiel d'une variation des prix du coton (notamment en termes d'impact sur les subventions qui seront à la charge de l'Etat). Ceci n'est possible que si la filière cotonnière est décrite en détail (formation des coûts, caractéristiques techniques du processus de transformation, etc.). Cette description précise permet de tenir compte des conditions de production (quelles sont les terres disponibles ? comment évoluent les rendements ?) et du comportement des producteurs (réactions par rapport aux modifications de prix).

Dans certaines économies (Guinée, Mali, Gabon, Congo), c'est le secteur minier ou pétrolier qui doit être décrit très précisément, notamment pour tenir compte de manière réaliste de la montée en production, ou, au contraire, de la réduction prévue de la production minière ou pétrolière. Ceci est fondamental pour calculer les impôts et redevances du secteur minier. Bien entendu, le montant des exportations dépend dans une certaine mesure de la demande mondiale, mais les réserves et les infrastructures d'extraction jouent le rôle le plus important.

<sup>58</sup> C'est ainsi, par exemple, que Chowdhury et Kirkpatrick (1994, p.44) présentent les MQC : "However, the input-output data system is lacking in an important aspect of development policy, treated as exogenous in the open input-output system (often because of a lack of information regarding the incomes of the individuals in the underlying data system), and the input-output scheme does not link functional or factorial income distribution to the household or institutional distribution".

*La description de l'interaction offre/demande à travers le bilan alimentaire* : Rien n'empêche dans un modèle MQC de décrire un équilibre de marché. Dans les pays d'Afrique de l'Ouest, le secteur céréalier représente une part importante du PIB, et détermine en grande partie l'évolution de l'indice des prix à la consommation (IPC). Pour simuler ceci, on peut ajouter au MQC un module calqué sur le bilan alimentaire, qui calcule la variation des prix des céréales en relation avec le volume de production. Cela évite en tous cas de projeter de manière indépendante les prix et les quantités de la production céréalière, ce qui pourrait donner des résultats tout à fait irréalistes.

*La prise en compte de l'emploi* : Dès lors que l'on dispose d'un TRE, il est possible de faire ressortir les répercussions des projections de la production sur l'évolution de l'emploi. A cet effet, le modèle utilise des coefficients exprimant la productivité du travail dans les différentes branches. L'information sur l'emploi étant en général extrêmement limitée dans les pays africains, ce sont essentiellement des données collectées au cours des recensements et des enquêtes budget ménages qui seront exploitées pour compléter le TRE.

Un autre exemple que nous allons présenter plus en détail ci-dessous, consiste à intégrer des données sur les revenus et la consommation des ménages dans le module qui procède à l'équilibrage des ressources et emplois en vue de prendre en compte l'impact des politiques macro-économiques sur la pauvreté.

### **Les Modèles Quasi-Comptables peuvent être facilement aménagés pour prendre en compte l'impact des politiques macro-économiques sur la pauvreté**

Depuis 1999, les bailleurs de fonds exigent que tout programme s'aligne sur une Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP). L'élaboration des « cadrages macro-économiques » est la traduction chiffrée des programmes conclus pour réaliser la SRP. Mais il est dorénavant exigé que la pauvreté et les effets sociaux des principales composantes des programmes soient explicitement pris en considération à l'étape de la conception du programme et mesurés à l'étape du suivi. Ceci demande une bonne connaissance des relations entre politique macro-économique et pauvreté et la disponibilité d'instruments d'analyse permettant de guider les décideurs dans le choix des mesures et programmes à mettre en œuvre.

Les évaluations des premières expériences d'élaboration des Stratégie de Réduction de la

Pauvreté<sup>59</sup> montrent de nombreuses carences dans l'application de la démarche préconisée. Elles constatent notamment l'absence d'une véritable intégration entre le cadre macro-économique et les autres aspects de la SRP. Elles déplorent le manque de réalisme du cadre macro-économique et l'insuffisance des anticipations pour parer aux chocs imprévus. En outre, elles constatent que les liens entre la politique macro-économique et les politiques sectorielles (notamment sur la façon dont les politiques sectorielles peuvent contribuer à atteindre les objectifs macro-économiques) ne sont pas suffisamment analysés.

Face à ce constat, il est étonnant que l'on ne pense pas systématiquement à l'utilisation plus efficace des outils existants, tels que les MQC et que l'on préconise fréquemment la mise en place d'instruments nouveaux, dont la mise au point n'est de surcroît pas toujours terminée et demande la mise en œuvre de moyens très importants. De plus, l'utilité réelle de ces modèles, dans la plupart des cas, reste à prouver, notamment en ce qui concerne l'application des instruments qui mélangent des modèles d'équilibre général calculable (MEGC) avec des approches incompatibles, telles que la programmation financière.

La voie poursuivie dans certains pays tels que le Burkina Faso et la Guinée, pour aménager et compléter au fur et à mesure leurs Modèles Quasi-Comptables pour répondre aux nouvelles préoccupations de la mise en œuvre des Stratégies de Réduction de la Pauvreté, présente à notre avis une piste prometteuse et peu coûteuse qui mérite d'être poursuivie et élargie à d'autres pays. Bien entendu, si les moyens existent, il est toujours intéressant de compléter les MQC par d'autres outils et de diversifier les méthodes.

Par rapport aux cadrages macro-économiques « traditionnels », l'établissement de projections dans le cadre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté demande une exploration plus poussée de l'évolution des revenus et de la consommation des différents groupes sociaux et de leur répartition durant la période de projection et une analyse plus fine des dépenses publiques et de leur impact sur les différentes couches de la population<sup>60</sup>. Concrètement, les perfectionnements à réaliser s'articuleraient autour de deux axes, à savoir d'une part l'affinement de l'analyse des revenus et de la consommation des différents groupes socio-

<sup>59</sup> Voir par exemple, les études citées dans la note 55, et aussi Meier et Raffinot (2005).

<sup>60</sup> Voir entre autres les communications dans Burkina Faso (2001). Cet atelier a regroupé du 8 au 12 octobre 2001 à Ouagadougou les pays ouest africains bénéficiant d'un appui de la GTZ dans ce domaine : Bénin, Burkina Faso, Guinée, Mali et Sénégal.

économiques et des répercussions sur les indicateurs de pauvreté et, d'autre part l'extension, dans les modèles, du module de dépenses publiques, afin de le rendre apte à servir de base à la programmation à moyen terme des dépenses publiques conformément aux objectifs retenus dans le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) et le Document de SRP.

### **L'affinement de l'analyse des revenus et de la consommation des différents groupes socio-économiques et des répercussions sur les indicateurs de pauvreté**

Il est possible de faire le lien entre les projections macro-économiques et la pauvreté, en utilisant des MQC. Il suffit pour cela de rajouter un module décrivant la répartition des revenus. Ce module peut faire l'hypothèse d'une fonction de répartition des revenus, ou bien faire le lien entre la description fonctionnelle des revenus dans le modèle et les revenus des ménages. Latreille (2005) présente une application de cette démarche pour le Sénégal fondée sur la maquette JUMBO de l'AFD.

Une piste intéressante actuellement expérimentée entre autres au Burkina Faso et en Guinée, est l'arrimage des MQC aux outils de micro-simulations, plus précisément l'utilisation du Simulateur Macro-économique pour l'Analyse de la Pauvreté (en anglais « Poverty Analysis Macroeconomic Simulator – PAMS »). Le PAMS, développé par une équipe à la Banque Mondiale (Pereira Da Silva, Essama-Nssah et Samaké 2003), est conçu sous Excel<sup>61</sup> de manière conviviale et peut être lié à tout modèle macro-économique. Il permet d'évaluer l'impact des politiques et des chocs exogènes sur la pauvreté et la distribution des revenus. Pour une projection macroéconomique donnée, le PAMS permet de calculer le profil de pauvreté associé en calculant, année par année, les indicateurs de pauvreté qui découleraient de la réalisation du scénario macro-économique proposé.

Dans le PAMS, les revenus des différentes catégories de ménages sont calculés au sein d'un module simulant le marché du travail. Ce module confronte l'offre et la demande des différentes catégories de travail (formel, informel, qualifié, non qualifié etc.) et détermine la quantité de travail fournie par chaque catégorie et les taux de rémunération associés. La mise en place du PAMS au Burkina Faso et en Guinée a toutefois révélé un certain nombre de problèmes concernant, d'une part, l'identification des paramètres nécessaires pour

modéliser le fonctionnement supposé du marché du travail et, d'autre part, le traitement des revenus des ménages dans le module.

Une autre façon d'aménager les MQC qui ne nécessite pas le recours au module du marché du travail, consiste à procéder à un éclatement du bouclage « revenus – consommation » par catégorie socio-économique afin de distinguer différentes catégories de ménages, de préciser les sources de revenu et d'introduire des profils de consommation différenciés. Les résultats des enquêtes budget consommation des ménages peuvent être utilisés à cette fin. Dans ce cas, les revenus issus de la production (revenus primaires - salaires, excédent net d'exploitation) par branches, déterminés dans le TRE, seront ventilés entre les différentes catégories de ménages en utilisant les clés de répartition définies à partir d'une enquête budget consommation des ménages. Ces clés de répartition reflètent la décomposition des revenus au cours de l'année de l'enquête. Pour les projections, la maquette peut utiliser les mêmes paramètres, mais l'utilisateur pourrait les modifier afin de tenir compte des changements de comportement connus ou supposés. Il faut également procéder à la ventilation des transferts (nets) provenant des administrations et de l'extérieur ainsi que des impôts directs payés par les différentes catégories de ménages.

Parallèlement, au niveau des emplois, le vecteur de la consommation des ménages peut être éclaté conformément aux informations obtenues dans l'enquête sur les dépenses des différentes catégories de ménages retenus. Il est ainsi possible de distinguer différents profils de consommations en fonction des catégories de ménages et d'étudier les effets d'une variation des revenus sur la consommation (avec un comportement de consommation distinct pour chaque catégorie) et – directement et indirectement – sur la production et la croissance. Cette solution est intéressante car elle permet d'introduire un effet en retour de la répartition des revenus sur le partage consommation (locale et importée)/épargne. Beaucoup de mesures de politique économique ont en effet un impact différencié sur les revenus, ce qui peut entraîner des conséquences macro-économiques différentes (pas forcément d'ailleurs aussi importantes que l'on aurait pu le penser a priori).

### **L'extension du module de dépenses publiques, afin de le rendre apte à servir de base à la programmation à moyen terme des dépenses publiques conformément aux objectifs retenus dans le CDMT et la SRP**

Une innovation importante, étroitement liée à l'établissement des SRP, concerne la préparation des Cadres de Dépenses (publiques) à Moyen

<sup>61</sup> La présente version sous Excel<sup>®</sup> est en cours d'application, entre autres au Burkina Faso, en Guinée et au Gabon. Une autre version sous EViews<sup>®</sup> est actuellement développée par les chercheurs à la Banque mondiale.

Terme (CDMT). Il est aisé de procéder à des aménagements afin que les Modèles Quasi-Comptables prennent en compte la contrainte budgétaire et les plafonds alloués aux secteurs prioritaires. A cet effet, il suffit d'établir une liaison entre les objectifs (taux de scolarisation, couverture vaccinale, etc.) et les dépenses budgétaires.

Sans perdre de vue la fonction traditionnelle des modèles de programmation financière et de budget économique qui consiste à éviter les déséquilibres préjudiciables à la croissance, dans le cadre de la nouvelle approche, l'analyse de l'allocation budgétaire doit permettre en particulier de déterminer quelle est la croissance possible et souhaitable des dotations budgétaires pour les secteurs prioritaires. Placé dans une perspective de programmation à moyen terme, le modèle contribue donc à évaluer la viabilité de la dette et de la soutenabilité des finances publiques, et permet plus systématiquement une analyse de la répartition des dépenses publiques entre secteurs, où les modèles traditionnels se bornent en général à ne préciser que l'enveloppe budgétaire globale.

Le défi consiste à établir un lien aussi systématique que possible entre les dotations budgétaires et les résultats recherchés (c'est-à-dire entre moyens et résultats). Comme cela est souvent malaisé, une approche graduelle est recommandable.

La projection du TOFE au sein du MQC permet d'établir le montant maximal de dépenses publiques compatible avec le financement extérieur disponible et la viabilité de la dette. Un module spécifique précise la façon dont ce montant de dépenses publiques se décompose en dépenses courantes primaires et dépenses de développement et leur mode de financement : ressources intérieures, appuis budgétaires extérieurs (aides budgétaires, prêts d'ajustement, prêts programmes, etc.). Il propose ensuite des clés de répartition pour répartir les dépenses entre secteurs (prioritaires et non prioritaires). En utilisant des normes de coûts, on cherche à évaluer à quels moyens correspond l'allocation budgétaire qui vient d'être déterminée. Ceci fournit une base pour évaluer, lorsque c'est possible, l'impact de ce programme de dépenses publiques en termes d'indicateurs de réalisations (taux de scolarisation, taux de vaccination, etc.).

Cette logique peut d'ailleurs s'inverser : on peut essayer de partir des objectifs et en déduire les dépenses nécessaires<sup>62</sup>. Plusieurs cas de figure sont possibles en cas de divergences entre les besoins exprimés dans les programmes prioritaires et les

ressources disponibles. Plusieurs itérations faisant intervenir des décisions sur l'allocation définitive des ressources aux secteurs prioritaires et non prioritaires, sont nécessaires. Dans tous les cas, la maquette devrait indiquer les répercussions sur la réalisation des indicateurs des programmes prioritaires et le poids des enveloppes sectorielles dans le budget. Evidemment, il ne s'agit pas d'entrer dans un détail excessif, puisqu'une telle maquette est à usages multiples et que des modèles sectoriels plus précis doivent être utilisés pour entrer dans le détail sectoriel.

### **La simplicité d'utilisation des modèles quasi-comptables favorise la pérennité et la participation**

La simplicité d'utilisation des MQC permet que leur gestion soit confiée à des équipes réduites. Elle permet aussi un renforcement des capacités locales, grâce à la maîtrise aisée des procédures de projection et à la constitution progressive des bases de données générées par le fonctionnement du modèle sur une période de temps assez longue (en intégrant évidemment régulièrement les données issues des comptes nationaux « lourds »). Les MQC favorisent donc la pérennité de la fonction de prévision, même dans un contexte administratif africain souvent caractérisé par une grande mobilité. En ce sens, les MQC apportent une contribution significative au renforcement de l'appropriation (*ownership*) des politiques macro-économiques et sectorielles par les gouvernements des pays en développement.

### **Les MQC permettent un travail rapide et aisé**

La simplicité d'utilisation sur les tableurs tient au fait que la projection des TRE ne passe plus par l'inversion formelle des matrices. Le calcul par itérations permet d'effectuer les recalculs automatiquement, dès qu'un changement est introduit (par exemple au niveau des utilisations finales). Il y a une vingtaine d'années, le fonctionnement de ces modèles était assez lourd et demandait le recours à la programmation avec des langages spécifiques (Fortran etc.). Même avec l'apparition un peu plus tard des tableurs, les premières versions de l'époque avaient encore du mal à effectuer rapidement les calculs par inversion de la matrice des coefficients techniques selon la méthode mise au point par Leontief<sup>63</sup>. Chaque

<sup>62</sup> C'est l'approche préconisée pour les Objectifs du Millénaire pour le Développement. Voir dans ce numéro l'article de Raffinot et Samuel.

<sup>63</sup> Le problème était bien pire dans les années cinquante, comme le note Leontief lui-même : "Le calcul était encore très pénible, mais je pouvais utiliser une grande machine à calculer (...). Pour voir si la solution était stable, on s'asseyait sur la machine. Si elle bougeait, ce n'était pas stable" cité par Rosier (1986, p. 86).

recalcul complet pouvait alors prendre une vingtaine de minutes, ce qui décourageait l'utilisateur d'entreprendre de nombreuses variantes. Aujourd'hui, ce problème n'existe plus grâce à la rapidité des ordinateurs, qui permet la convergence des systèmes en quelques instants, pour les plus complexes.

La lourdeur de ces modèles a souvent été critiquée. Il est vrai qu'au premier abord, le nombre de lignes élevées donne l'impression d'une grande complexité. Pour des raisons de rapidité, les TRE utilisés étaient souvent des TRE 10x10, et ils peuvent maintenant atteindre la taille de 30x30. Néanmoins, il apparaît que cette décomposition poussée rend souvent les choses plus simples. Cela permet par exemple de bien « coller » avec les données conjoncturelles, qui portent souvent sur des variables très spécifiques. Cela permet aussi de travailler sur des variables bien identifiées. Lorsqu'on agrège, les problèmes d'interprétation deviennent difficiles dans des économies à faible revenu où il existe beaucoup d'hétérogénéité au sein des branches. Enfin, cela permet de ne pas mélanger des secteurs ou des branches qui réalisent le même produit, mais avec des technologies différentes (notamment formel/informel).

### **Le fonctionnement des modèles quasi-comptables est bien adapté à la démarche de prévision/simulation et d'élaboration des Stratégies de Réduction de la Pauvreté**

La confection d'un cadrage macro-économique doit se dérouler suivant un ordre logique précis<sup>64</sup>, mais itératif (le cycle peut être repris plusieurs fois avant d'aboutir au résultat recherché). L'utilisation d'un MQC permet d'effectuer d'une manière ordonnée et transparente le traitement des informations tout au long des différentes étapes.

En général, le processus débute avec une estimation des données de l'année qui sera utilisée comme base pour les projections. Ce travail est primordial puisque les MQC utilisent les niveaux de l'année antérieure pour les projections. Il s'agit donc de faire coïncider les données inscrites dans la partie historique du modèle avec les dernières données disponibles (TOFE, balance des paiements, Comptabilité Nationale, situation monétaire, etc.). Ce stade est l'occasion pour les différents services de concilier les données provenant de sources disparates, de les harmoniser et de corriger les incohérences (hélas souvent nombreuses). L'utilisation du modèle conduit le service de la

prévision à constituer une banque de données dans laquelle sont centralisées toutes les informations susceptibles de servir comme « indicateurs » conjoncturels.

Sur la base de cette information actualisée (qui contraint les diverses entités à travailler ensemble), on prépare plusieurs variantes associées à différentes combinaisons de mesures de politique économique (usuellement une tendance centrale et des variantes). Ceci est très important pour les équipes nationales, qui peuvent ainsi tester le degré de réalisme des programmes du FMI (qui ne présentent explicitement qu'un « scénario de référence ») et percevoir les risques associés.

Initialement les MQC étaient essentiellement destinés à la prévision annuelle et, dans une optique de moyen terme, à l'élaboration de cadrages macro-économiques et au suivi du PAS en fonction de l'horizon des négociations avec les institutions internationales. Mais les MQC n'en demeurent pas moins adaptés à d'autres tâches et peuvent notamment très bien être utilisés pour vérifier la cohérence entre le programme d'investissement et l'équilibre des finances publiques (coûts récurrents, endettement, etc.). Simplement, dans ce cas, une attention particulière doit être accordée à l'analyse des programmes et des projets, notamment parce que chaque grand projet risque d'avoir un impact non négligeable sur la structure de l'économie.

Les travaux de prévision et de simulation représentent une occasion idéale de concertation entre les différentes parties prenantes (*stakeholders*) qui sont appelées à participer à la prise de décision sur les stratégies macro-économiques et à la sélection des mesures de politiques de lutte contre la pauvreté. Avec les résultats produits par les MQC, ils disposent en effet, d'un ensemble de comptes et de tableaux qui leur permettent d'apprécier valablement les différents scénarios de cadrage macro-économique compte tenu de l'impact chiffré sur les objectifs poursuivis et les coûts y afférents.

L'utilisation des MQC favorise la discussion collective sur les options de politique économique et de développement. En effet, il s'agit d'élaborer un compromis technique et politique acceptable tant pour les estimations que pour les mesures économiques. Dans beaucoup de pays, des procédures spécifiques se sont donc greffées successivement sur les travaux techniques en vue de les inscrire dans un processus itératif de dialogues successifs, permettant de rapprocher les estimations et de réduire les divergences d'appréciation entre les différents départements ministériels chargés de la mise en œuvre.

<sup>64</sup> La démarche est décrite dans les différents manuels sur l'utilisation des modèles quasi-comptables cités dans les références.

Pour être autre chose qu'un document de plus, les DSRP doivent être élaborés par un processus d'aller-retour entre le groupe chargé de la synthèse et des groupes sectoriels et régionaux, ainsi que des groupes transversaux (représentation de la société civile). Dans ce contexte, un MQC constitue donc un excellent instrument de dialogue, dès lors que les projections sectorielles sont présentées clairement et adaptées aux besoins des différents types d'utilisateurs. Ceci demande notamment que les résultats attendus et les coûts à financer dans le cadre des programmes soient correctement chiffrés.

### **Enfin, il ne faut pas oublier les vertus pédagogiques des modèles quasi-comptables et leur contribution à l'amélioration de l'information de base**

Les caractéristiques décrites font aussi des MQC un outil pédagogique qui peut être mis à contribution en vue d'initier les cadres au fonctionnement de l'économie nationale. Cela leur donne une idée de la structure de l'économie nationale, des ordres de grandeur, et leur permet d'aborder simplement la modélisation des comportements macro-économiques (en leur permettant de les complexifier progressivement).

Dans les années quatre-vingt, ces modèles étaient essentiellement destinés aux techniciens au sein des administrations. Or, la réforme du système politique a conduit à la mise en place d'institutions démocratiques également appelées à suivre, voire contrôler l'action du gouvernement en matière de politique économique. Cela nécessite la connaissance et la maîtrise des instruments jusqu'alors exclusivement utilisés par l'administration. La simplicité des MQC et leur proximité par rapport à l'information économique courante a permis de les utiliser, par exemple, dans le dialogue avec les parlementaires (Burkina Faso 1999).

Le fait que ces modèles soient réalisables sur des tableurs est un atout important, car ces logiciels sont maintenant largement diffusés dans les administrations africaines. Cela permet d'en assurer la pérennité, ce qui est un problème lorsque les modèles utilisés ne sont maîtrisés que par quelques cadres (qui, de plus, sont souvent soucieux de conserver ces connaissances pour eux).

Une adoption large du modèle est conditionnée par la prestation de données directement utilisables par les différents services, c'est-à-dire des tableaux établis selon la présentation qu'ils ont l'habitude d'utiliser. Dans beaucoup de pays, l'utilisation des Modèles Quasi-Comptables a incontestablement concouru à promouvoir la publication régulière des informations macro-économiques et à améliorer

leur qualité et diffusion. Les demandes exprimées par les prévisionnistes auprès du système d'information ont contribué à sensibiliser les services générateurs de statistiques économiques, ne serait-ce que par la prise de conscience des problèmes soulevés par l'articulation des différentes nomenclatures comptables en vigueur dans chaque service. Au fil du temps, les MQC constituent de précieuses bases de données structurées des économies nationales. Cela permet d'entreprendre des analyses empiriques de l'économie nationale, économétriques ou non, de valider ou d'infirmer des hypothèses.

Souvent, il en est résulté une première tentative d'harmonisation des données et des propositions de perfectionnement de la méthodologie. Enfin, on constate souvent un regain d'intérêt des services nationaux pour les analyses macro-économiques qui étaient auparavant réalisées sous l'égide des institutions internationales et des bailleurs de fonds extérieurs. Ces organismes trouvent ainsi de plus en plus d'interlocuteurs au niveau national avec lesquels ils peuvent discuter les analyses macro-économiques et confronter leurs modèles et méthodes.

---

### **Il y a pourtant quelques précautions à prendre**

---

Comme tout modèle, les MQC souffrent de certaines limitations. Fondamentalement, ils projettent la structure de l'économie lors de l'année de base – même s'ils sont en fait beaucoup moins rigides que dans leur présentation académique courante. Cela peut poser un problème lorsque sont mis en œuvre des projets de grande taille, ou lors de l'apparition de nouvelles branches à croissance rapide (un cas récent est celui de l'expansion rapide en Afrique de la téléphonie portable), ou pour des projections à moyen terme. Il faut donc bien faire attention dans ces cas à la dérive possible des coefficients techniques, mais cela peut être géré au sein des MQC. Une utilisation purement mécanique d'un MQC, coupée de la réflexion économique et sociale, risquerait de donner des résultats décevants.

La proximité des MQC avec les comptes nationaux permet de disposer de comptes rapides cohérents (voir dans ce numéro l'article de Cornaille et alii). Toutefois, cela comporte aussi un danger. Lorsque les MQC donnent satisfaction et que l'élaboration des comptes nationaux accuse des retards, ils sont souvent considérés comme des comptes nationaux provisoires (Nyabyenda, Nyoni et Meyer, 1994), ce qui peut relâcher l'effort pour construire de véritables comptes rapides.

Enfin, même si cela n'est pas particulier aux MQC, il faut souligner que l'objectif de ces modèles est de fournir des ordres de grandeurs, sur la base d'hypothèses bien spécifiées, parfois difficiles à quantifier (par exemple les variations des taux de pression fiscale apparente). En prévision, la plage de variation possible pour les variables exogènes (par exemple le cours du coton, ou le volume de la production future de manganèse) est si large qu'elle rend ridicule tout raffinement sur des points secondaires. Les relations entre variables économiques et les recettes du TOFE sont pour l'essentiel fondées sur l'utilisation de variations, et non de niveaux. L'utilisation de niveaux erronés ou hypothétiques n'est donc pas trop grave, tant que la cohérence d'ensemble est préservée. L'objectif de la prévision n'est pas de fournir des chiffres « exacts » pour le futur. Il s'agit d'essayer de chiffrer l'évolution probable, dans un certain état de l'environnement international, de manière à préciser les meilleures mesures à prendre pour infléchir cette évolution dans le sens souhaité et à comparer diverses options.

## Conclusion

Les Modèles Quasi-comptables fondés sur des TRE sont très utilisés en Afrique pour la prévision. Ils sont simples à élaborer puisque les méthodes de projections ne sont pas compliquées et sont très diffusées. De plus leur élaboration sur les tableaux standards permet à beaucoup de cadres des administrations africaines de bien les maîtriser. Ils sont proches des comptes nationaux, et les méthodes d'élaboration devraient encore se rapprocher avec l'utilisation d'instruments comme ERETES.

Un avantage considérable de ces modèles est leur structure modulaire, qui permet d'intégrer de

nombreux modules spécialisés. Contrairement à la représentation académique des modèles entrées-sorties, les MQC utilisés en pratique peuvent intégrer de nombreuses approches, et par exemple utiliser des estimations économétriques des éléments de la demande finale.

Dans la période actuelle, les MQC apparaissent comme des instruments utiles pour l'élaboration des cadrages macro-économiques des stratégies de réduction de la pauvreté. Diverses possibilités se sont ouvertes pour décrire la répartition des revenus au sein de ces modèles, ce qui permet de calculer les indicateurs de pauvreté généralement utilisés. De plus, leur flexibilité en termes de tableaux de résultats permet d'en faire un instrument de décloisonnement administratif favorisant la discussion avec toutes les parties prenantes de l'élaboration des politiques, y compris la société civile et les parlementaires.

La faible pérennité et la sous-utilisation des instruments de prévision en Afrique est un problème récurrent, qui s'accroît fortement avec la sophistication des instruments. Sous cet angle, les MQC sont sans doute les instruments les plus performants. Néanmoins, il ne faut pas oublier que tous les instruments de simulation ou de prévision ne peuvent fonctionner que si en amont la production de données est performante, et si l'utilisation de l'instrument est réalisée au sein d'une organisation administrative motivée, efficace et décloisonnée.

## Références bibliographiques

**Aerts J-J. et Leenhardt B. (1989),** « Présentation du modèle macro-économique TABLO. Modèle standard de projection à court-moyen terme de la CCCE », *Statéco*, n° 58-59, juin-septembre.

**Banque Mondiale (1979),** *Modèle Macro-économique Standard (RMSM)*, Washington, juillet.

**Benett J. G. (1993),** *Information Systems for Improved Macroeconomic Policy in Developing Countries*, A Review and Evaluation of Experience with Special Reference to German-Sponsored Technical Assistance Projects, Eschborn, GTZ et BMZ.

**Benett J. G. et Giegerich M. (eds.) (1993),** *Informationssysteme der volkswirtschaftlichen Regierungsberatung in Entwicklungsländern*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.

**Bulmer-Thomas V. (1982)**, *Input-Output Analysis in Developing Countries: sources, methods and applications*, Wiley.

**Burkina Faso, Assemblée Nationale, Commission des Finances et du Budget (1999)**, *Actes de l'atelier de réflexion sur les procédures budgétaires au Burkina Faso*, Tenkodogo, 25 au 29 janvier.

**Burkina Faso, Ministère de l'économie et du Développement et Projet GTZ Conseiller Auprès des Ministères Charges de l'Economie et des Finances (2004)**, *Une maquette macro-économique pour gérer l'économie burkinabè - L'Instrument Automatisé de Prévision (IAP Version 2.1)*, Présentation générale (objectifs, utilisations et fonctionnement), Ouagadougou, octobre.

**Burkina Faso, Ministère de l'Economie et des Finances (2001)**, *Actes de l'atelier régional sur l'adaptation des instruments d'analyse économique au contexte CSLP- regroupant les pays ouest africains bénéficiant d'un appui de la GTZ : Bénin, Burkina Faso, Guinée, Mali et Sénégal*, Projet GTZ « Conseiller au Ministère de l'Economie et des Finances », Ouagadougou, 8 au 12 octobre.

**Burkina Faso, Ministère De l'Economie et des Finances – GTZ (1997)**, *Une maquette macro-économique pour gérer l'Economie du Burkina Faso : L'Instrument Automatisé de Prévision version 1.3*, (Tome 1 : Présentation détaillée, relations et modes de recalcul), décembre.

**Burkina Faso, Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan (1995)**, *Instrument Automatisé de Prévision, IAP, Version 1.1*, Manuel d'utilisation et note méthodologique, Ouagadougou, mars.

**Collange G. et Jourcin É. (1995)**, « Le modèle Presto, un nouvel outil de projections macroéconomiques et financières pour la Caisse française de développement », *Statéco* n° 83-84, sept.-déc.

**Chowdhury A. et Kirkpatrick C. (1994)**, *Development policy and planning, an introduction to models and techniques*, Routledge.

**Essama-Nssah B. (2005)**, « The Poverty and Distributional Impact of Macroeconomic Shocks and Policies - A Review of Modeling Approaches, Poverty Reduction Group », The World Bank, Washington, DC, World Bank Policy Research Working Paper 3682, August.

**EUROSTAT (1984)**, « Actes de l'atelier statistique et prévision, Besoins statistiques de la prévision africaine », Brazzaville, 12-16 Novembre

**Gbossa H. V. (2005)**, « Stratégie de développement des comptes nationaux dans les Etats membres d'AFRISTAT », *Statéco*, n°99.

**International Monetary Fund and International Development Association (2003a)**, *Poverty Reduction Strategy Papers – Progress in Implementation*, Washington, September.

**International Monetary Fund and International Development Association (2003b)**, *Poverty Reduction Strategy Papers – Detailed Analysis of Progress in Implementation*, Washington, September.

**International Monetary Fund, Independent Evaluation Office (2004),** *Report on the Evaluation of Poverty Reduction Strategy Papers (PRSPs) and the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF)*, Washington, July.

**Latreille T. (2005),** « A poverty forecasting tool, A case study of Senegal », Agence Française de Développement, Working Paper n°1.

**Leenhardt B. et Olive G. (1994),** « Tablo, un exemple de modèle quasi comptable pour pays en développement », *Statéco*, n° 79-80, Sept.-déc.

**Meier R. (1989),** « Elaboration d'un modèle macro-économique de prévision à court terme pour le Rwanda », *Stateco*, n° 58-59, juin-septembre.

**Meier R. et Raffinot M. (2005),** « S'approprier les politiques de développement – Nouvelle mode ou veille rengaine ? Une analyse à partir des expériences du Burkina Faso et du Rwanda », *Revue Tiers Monde*, n° 183, juillet.

**Nyabyenda I., Nyoni G., Meyer M. A. (1994),** « L'utilisation d'un modèle pour l'établissement des comptes provisoires au Rwanda », in Archambault et Arkhipoff (eds.), *La comptabilité nationale pour quoi faire ? Actes du 4<sup>e</sup> colloque de l'association de comptabilité nationale 1993*, Economica, Paris.

**Observatoire Economique Et Statistique d'Afrique Subsaharienne – AFRISTAT (2001),** « Guide méthodologique d'élaboration comptes nationaux dans les Etats d'AFRISTAT », *Série Méthodes N° 4*, Bamako, mars.

**Pereira Da Silva L., Essama-Nssah B. et Samaké I. (2003),** « A Poverty Analysis Macroeconomic Simulator (PAMS): Linking Household Surveys with Macro-models », Working Paper 2888, World Bank, DEC-PREM (Poverty Reduction and Economic Management Network), Washington, D.C.

**Razafindrakoto M. (2000),** Un dispositif pérenne de suivi macroéconomique. Le cadre d'utilisation du modèle Prestomad, *Statéco*, n° 96-98.

**République de Guinée, Ministère du Plan, Direction Nationale de la Statistique, Division Comptabilité Nationale (2003),** *Rapport de publication du Tableau Entrées – Sorties 1998*, Tome 1, Présentation du TRE : Les échanges intersectoriels en Guinée, présenté par Sékou Dioubaté, Chef de Division Comptabilité Nationale, janvier.

**République de Guinée, Ministère du Plan, Direction Nationale du Plan et Projet GTZ Conseiller Auprès Du Ministère du Plan (2003),** *Le modèle de simulation pour l'économie guinéenne (MSEGUI) - Version 2.0*, Un instrument pour réaliser des cadrages macro-économiques et des scénarios de croissance pour l'élaboration et le suivi de la stratégie de réduction de la pauvreté, Document provisoire, Conakry, juin

**République du Bénin, Ministère des Finances et de l'Economie, DGAE (2000),** MOSARE, *Modèle de Simulation et d'Analyse des Réformes Economiques*, version 3.1.

**République Rwandaise, Ministère des Finances et de L'économie, Direction Générale de la Politique Economique (1987),** *Le modèle macro-économique UMUGANDA*, Kigali, septembre.

**République Rwandaise, Ministère du Plan, Direction Générale de la Conjoncture et des Prévisions Socio-Economiques et GTZ (1990), *Le modèle macro-économique Umuganda - Maquette de projection, version 3.0*, Kigali, septembre.**

**Rosier B. (dir.) (1986), *Wassily Leontief, textes et itinéraire*, Ed. La découverte, Paris.**

**Taylor L. (1979), *Macro Models for Developing Countries*, Mc Graw Hill, New-York.**

**Tommasi Daniel (1985), « Suivi macroéconomique et prévision au Congo. Les besoins en information statistique », *Statéco*, n° 41, mars.**

**World Bank (1995), Model Building, RMSM-X Reference Guide, Macroeconomic Data Team, Development Data Group, International Economics Department, juillet.**

**World Bank, Operations Evaluation Department (2004), *The Poverty Reduction Strategy Initiative - An Independent Evaluation of the World Bank's Support Through 2003*, Washington, July.**

**Yaï E (1984), L'expérience des budgets économiques en Côte d'Ivoire, in EUROSTAT (1984), *Actes de l'atelier statistique et prévision, Besoins statistiques de la prévision africaine*, Brazzaville, 12-16 Novembre.**

# **Les cadres de dépenses à moyen terme : un instrument utile pour les pays à faible revenu ?**

Marc Raffinot  
et Boris Samuel<sup>64</sup>

---

**Le CDMT est potentiellement un instrument très utile pour combler le vide fréquent entre les politiques de développement et leur traduction budgétaire. L'approche par les Objectifs du Millénaire pour le Développement n'est pas contradictoire avec l'élaboration des CDMT, car ceux-ci sont des instruments pour gérer la tension entre les objectifs et la contrainte budgétaire. Néanmoins, la mise en place d'un CDMT peut être dangereuse si elle résulte d'une conditionnalité imposée de l'extérieur et si elle fait appel d'emblée à des instruments sophistiqués. Le CDMT doit être mis en oeuvre de manière graduelle en fonction des capacités. Ainsi conçu, le CDMT peut contribuer efficacement à plusieurs processus convergents : la réforme des finances publiques (prise en compte du cadre macro-économique, réforme des nomenclatures budgétaires), le renforcement des capacités d'arbitrages budgétaires fondés sur les performances, le suivi des résultats des différentes politiques et la rétro-action du suivi sur la définition des politiques.**

---

---

<sup>64</sup> Marc Raffinot est Maître de conférences à l'Université Paris Dauphine, EURISCO et chercheur associé à DIAL. Boris Samuel est Statisticien Économiste.

La mise en place de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT), en cours où récemment entreprise dans de nombreux pays en voie de développement, répond à deux mouvements liés :

1. Depuis la fin des années 1990, la mise en place des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) a remis l'accent sur les activités de planification, rétabli une légitimité à l'intervention publique et accru le financement des secteurs sociaux, en particulier dans le cadre de l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE). Dans cette lignée, les CDMT représentent un instrument de formulation des politiques et de traduction de leur implication financière pour

l'atteinte des objectifs fixés au niveau national et/ou international. Gage de transparence, ils deviennent un support d'attribution de l'aide, permettant à la fois de fournir une vision globale des dépenses à l'échelle nationale ou sectorielle, et de s'inscrire dans une amélioration de la performance de la gestion budgétaire. Les CDMT constituent un instrument privilégié pour la mise en place d'appuis budgétaires, comme le préconise la déclaration de Paris sur l'harmonisation de l'aide.

2. La mise en place des CDMT est liée aux réformes budgétaires. Les pratiques de budgétisation à moyen terme, visent à améliorer la

prise en compte de la contrainte macro-économique dans les programmes de dépenses publiques et donc l'efficacité des décisions en favorisant la détermination de priorités. De façon optimale, le CDMT s'accompagne d'une présentation par programmes et de systèmes de suivi des performances. Il constitue à ce titre une étape vers la mise en place des systèmes de gestion orientés par les résultats. Cette orientation apparaît dans les réformes budgétaires, mais aussi dans le souci d'une utilisation efficace des sommes libérées par les annulations de dette.

Les CDMT revêtent une importance particulière dans le contexte actuel, car les politiques de réduction de la pauvreté souffrent d'une déconnexion avec le budget et les politiques effectivement conduites, ainsi que du manque de prise en compte des priorités, ce qui risque de les remettre en cause. De plus, les calculs des coûts des OMD sont encore peu intégrés dans les programmations nationales. Enfin, la volonté des partenaires extérieurs de privilégier progressivement l'aide budgétaire implique d'améliorer la crédibilité de la gestion budgétaire des Etats.

On peut pourtant se demander s'il est raisonnable d'accorder une priorité élevée à la mise en place des CDMT dans des pays où les procédures budgétaires sont peu adéquates ou peu respectées, où les capacités des administrations sont faibles et où le poids et la multiplicité des partenaires extérieurs compliquent la gestion publique. Par ailleurs, la contrainte budgétaire classique part de la contrainte budgétaire et cherche à maximiser les performances, alors que la logique des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) consiste plutôt à partir des objectifs pour déterminer le financement nécessaire, à partager entre l'Etat et les partenaires extérieurs. Enfin, l'approche CDMT risque de remettre en selle des systèmes de programmation détaillée qui ont largement fait faillite, alors que la gestion des finances publiques par les objectifs met l'accent sur la responsabilisation des gestionnaires des programmes publics.

---

### **De quoi s'agit-il ?**

---

L'idée de CDMT n'est pas nouvelle. Avant que l'ajustement structurel ne balaye les systèmes de planification, de nombreux travaux ont été consacrés à la liaison entre le plan à moyen terme et le budget. Le fait que ces travaux aient été négligés est probablement une des raisons de l'effondrement des systèmes de planification après les années 1980.

## Définition

La définition couramment retenue<sup>65</sup>, tirée du Manuel de gestion des dépenses publiques de la Banque mondiale, est la suivante : « *Un CDMT comprend une enveloppe financière globale fixée au sommet par les services centraux, des discussions à la base pour l'estimation des coûts présents et à moyen terme des options de politique publique et, enfin, un processus d'ajustement des coûts et des ressources disponibles.* » (Banque mondiale, 1998). Le CDMT apparaît ainsi comme un processus de décision itératif permettant de fixer la contrainte macro-économique et de planifier les politiques sectorielles. Une seconde définition provenant de la même source présente le CDMT comme « *... un ensemble cohérent d'objectifs stratégiques et de programmes de dépenses publiques qui définit le cadre dans lequel les ministères opérationnels peuvent prendre des décisions pour la répartition et l'emploi de leurs ressources* ». Ainsi, le CDMT s'inscrit dans une logique de gestion orientée sur les résultats, faisant référence à la planification stratégique, à la notion de programme et à l'autonomie de décision des gestionnaires. L'établissement d'un lien entre les allocations budgétaires, la fixation d'objectifs et le suivi des performances est une dimension essentielle de l'exercice.

## Principaux objectifs

L'objectif du CDMT (pluriannuel) est d'offrir un cadre commun aux définitions des politiques, de planification et de budgétisation aux niveaux central et sectoriel. Il vise à décloisonner le processus de décision en permettant des échanges itératifs entre niveaux global et sectoriels et entre perspectives stratégiques et financières. Il s'agit de : (i) déterminer la contrainte globale sur la base d'un cadre de ressources soutenable à moyen terme ; (ii) prendre en compte les implications financières des politiques (coûts des politiques en cours, charges récurrentes relatives aux projets d'investissement, projets pluriannuels, etc.) ; (iii) amoindrir les tensions lors de l'exécution budgétaire en assurant une meilleure prévisibilité de la contrainte de ressources et des ordres de priorités (OCDE, 2005a ; chap. 6).

Le développement d'un cadre macro-économique réaliste doit permettre les arbitrages intersectoriels et améliorer la prévisibilité des enveloppes sectorielles pour faciliter l'élaboration des politiques. C'est donc un instrument d'amélioration de l'efficacité de la gestion publique.

---

## L'approche normative : le CDMT dans le cycle de planification – budgétisation – évaluation

---

Le processus CDMT doit s'insérer dans le cycle d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des

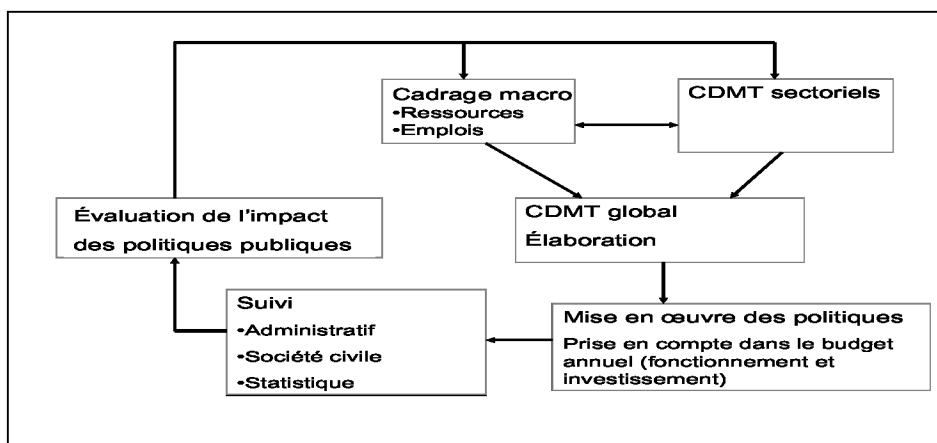
---

<sup>65</sup> Notamment dans : Le Houerou et Taliercio, 2002 ; Holmes et Evans, 2003.

## Typologie des CDMT

- Le CDMT global présente un cadrage macro-économique, des projections détaillées des agrégats budgétaires en ressources et en emplois (cadrage macro-budgétaire).
- Le CDMT sectoriel désigne un programme sectoriel pluriannuel de dépenses assorti d'objectifs et d'indicateurs de suivi pour justifier les programmes de dépenses dans la limite des plafonds alloués par les ministères centraux au sein du cycle budgétaire.

les inflexions dans les stratégies, priorités, performances observées. Dans la logique itérative promue par les DSRP (malheureusement pas glissante !), le CDMT vise à rendre opérationnels les résultats obtenus par les systèmes de suivi évaluation. Les grandes étapes du cycle sont décrites dans la figure suivante :



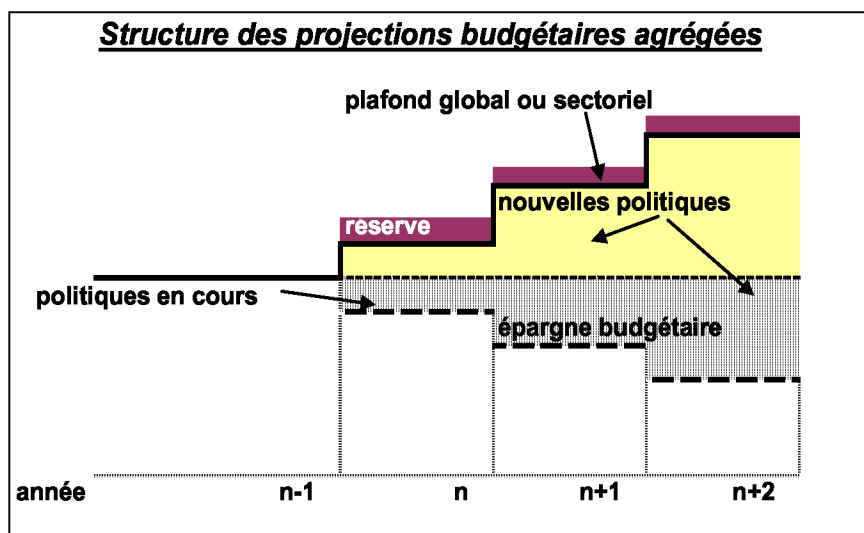
montant des dépenses primaires (hors intérêts de la dette) compatibles avec les ressources sous différentes hypothèses afin de dégager une enveloppe probable pour la totalité des dépenses considérée comme soutenable, en tenant compte d'une réserve pour faire face aux imprévus.

Cet exercice de cadrage macro-économique implique logiquement de coordonner les différentes stratégies macro-économiques, notamment les

Le cycle commence avec le *cadrage macro-économique* en vue de déterminer les différentes ressources dont peut disposer le gouvernement pendant la période considérée (taxes, dons, financement net), et les emplois (en termes monétaires globaux). Sur cette base, on identifie le

politiques de croissance, les politiques monétaires et de change, la politique budgétaire et les

politiques sectorielles.



*Inspiré d'OCDE 2001*

## Encadré 2

### ***Le cycle de préparation du CDMT***

- 1) *Mise à jour du cadrage macroéconomique et établissement de montants indicatifs de ressources et de dépenses*
- 2) *Revue des programmes sectoriels et définition de priorités*
- 3) *Fixation de plafonds sectoriels indicatifs*
- 4) *Préparation des cadres de dépense sectoriels à moyen terme*
- 5) *Préparation du CDMT global et de la Loi de finances*
- 6) *Approbation et/ou intégration dans la Loi de Finances*

En début d'année, on intègre des premiers résultats enregistrés à la fin de l'exercice écoulé (inflation, exécution budgétaire, résultats du secteur réel etc.) et on met à jour les projections des variables pertinentes (dette publique, arriérés, masse salariale etc.). Le scénario macro-économique central ainsi élaboré est mis à jour sur l'ensemble du cycle de décision. Ce cadrage macro-budgétaire constitue la base des circulaires budgétaires, puis donne lieu à la rédaction d'un *budget économique* ou d'un *rapport économique et financier*.

#### **Revue sectorielles**

Le cadrage macro-économique coïncide avec les bilans d'exécution et revues annuelles conduites dans le cadre des cycles d'évaluation et de définition des politiques. A cette période, on réalise les évaluations globales des politiques et les premières orientations générales peuvent être fixées au niveau sectoriel, en fonction de la mise en œuvre des programmes en cours. Les indicateurs de suivi sont mis à jour, liant intrants et objectifs, permettant les premières évaluations des performances.

L'identification des possibilités d'épargne budgétaire est alors entreprise ainsi qu'une réflexion sur les activités qui pourraient être prises en charge par d'autres opérateurs que l'État. Enfin, dans les pays mettant en œuvre un DSRP, c'est le moment de la préparation des bilans de la mise en œuvre et de la rédaction du rapport annuel d'avancement. Afin d'alimenter le processus d'alignement entre ressources soutenables et dépenses, la revue des dépenses sectorielles permet d'évaluer les coûts approximatifs des orientations et objectifs retenus. De même que pour le cadrage macro-économique, l'affinement des programmes a lieu tout au long du processus budgétaire et prend en compte les plafonds et contraintes communiqués par le niveau central en fonction des évolutions du cadre macro-économique.

#### **Fixation de plafonds indicatifs**

Sur la base de concertations menées entre niveaux central et sectoriels, le processus permet de proposer des enveloppes indicatives à communiquer aux secteurs. Ces indications peuvent

être plus ou moins rigides, uniques ou présentant divers scénarios, globales ou portant sur des catégories de dépenses spécifiques (salaires, investissement / fonctionnement)<sup>6</sup>.

Cette phase correspond dans certains pays avec la rédaction de la circulaire budgétaire (cas du Burkina Faso). Cette simultanéité est un atout pour que la préparation budgétaire prenne en compte la réflexion stratégique sur les politiques publiques. En effet, le document de cadrage produit à cette période, appelé « *cadre budgétaire à moyen terme* » ou *CDMT global*, indique les premières enveloppes, fruits des discussions stratégiques entre ministères centraux et sectoriels.

### La préparation des programmes sectoriels

Les enveloppes sont ensuite communiquées aux responsables des CDMT sectoriels. Il s'agit cette fois d'ajuster les propositions de programme de manière précise et d'effectuer les principaux arbitrages sur les objectifs, l'identification des nouveaux programmes et les possibilités d'épargne budgétaires. On peut se baser sur les évaluations des politiques, notamment sur des analyses coûts/efficacité plus aisées à mener au niveau sectoriel.

### Préparation du CDMT global en appui à la loi de finances

Avant la préparation de la loi de finances, le cadrage macro-économique est actualisé et les montants de dépenses sectorielles ajustées sur la base des CDMT sectoriels. Le CDMT global (cadre macro-budgétaire) peut alors être finalisé et devenir un document d'appui à la préparation de la loi de finances à utiliser lors des conférences budgétaires

pour les arbitrages. Lorsque ceux-ci sont réalisés, le document est soumis au Parlement.

### Les méthodes d'arbitrages du budget

La rationalisation des choix budgétaires (RCB) visait à fonder les arbitrages budgétaires sur une base « scientifique ». Son échec conduit à adopter une démarche beaucoup plus pragmatique. Avec le CDMT, les arbitrages peuvent donner lieu à un contrôle général de cohérence de l'action publique (respect des engagements, répartition des dépenses entre fonctionnement et investissement, comparaisons internationales, capacités des différentes structures, etc.). Il permet aussi de se référer à une hiérarchisation explicite des priorités lors de la confrontation des objectifs du gouvernement et des moyens disponibles - notamment pour prendre en compte les principales conclusions des DSRP dans les mécanismes d'arbitrage<sup>7</sup>. Cette hiérarchie permet de proposer un ordre de priorité si de nouveaux fonds deviennent disponibles au cours de l'exécution, ou de couper de façon « rationnelle » si les ressources se réduisent, tâche qui revient en général au niveau central<sup>8</sup>. Le CDMT peut en outre contribuer à la mise en place de méthodes de gestion par les résultats et accorder une certaine autonomie aux centres de dépenses pour les arbitrages intra-sectoriels.

### Le calendrier budgétaire, du CDMT et de la planification

Le calendrier d'une procédure budgétaire intégrant un cadrage des dépenses à moyen terme serait schématiquement le suivant – pour un budget correspondant à l'année calendaire :

|                                                             |                                   |
|-------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| Bilan d'exécution du budget n-1                             | 1 <sup>er</sup> trimestre année n |
| Cadrage macro-économique n+1                                | 1 <sup>er</sup> trimestre année n |
| Mise à jour des programmes sectoriels                       | 2 <sup>e</sup> trimestre          |
| Fixation des enveloppes indicatives (circulaire budgétaire) | Juin                              |
| Préparation des demandes de crédit et des CDMT sectoriels   | Juillet – août                    |
| Arbitrages et préparation CDMT global                       | Septembre                         |
| Adoption du budget                                          | Novembre / décembre               |

<sup>6</sup> L'utilisation d'une contrainte flexible peut permettre de faire révéler leurs préférences aux responsables sectoriels pour obtenir des ordres de priorités sur la dépense (cas de l'étude sur la Mauritanie). En revanche, elle peut constituer une brèche perçue comme un assouplissement de la contrainte budgétaire, ce qui entraîne à terme une incitation aux dépenses additionnelles. Au Bénin, les responsables centraux proposent divers scénarii de dépenses articulées à deux scénarii macro-économiques.

<sup>7</sup> Nous verrons plus loin qu'une autre approche consiste à voir dans le CDMT la traduction budgétaire du DSRP. Le CDMT est alors un instrument de mise en œuvre du DSRP.

<sup>8</sup> Une partie importante des arbitrages à effectuer en cas de réduction des ressources est d'ailleurs interne aux secteurs prioritaires, puisque ce sont eux qui disposent des dotations budgétaires les plus importantes.

## La mise en œuvre des CDMT et les capacités de gestion publique dans les PED

Dans la pratique, la mise en œuvre des CDMT se heurte à de nombreux obstacles techniques et organisationnels. La présente section tente de donner la mesure des facteurs qui déterminent la portée de l'exercice en fonction des conditions nationales. Il n'y a pas d'approche standard pour le développement des CDMT. Mais de grandes orientations sont à suivre pour un déploiement soutenable et une institutionnalisation des CDMT.

### Cadrage macro-économique et contrainte budgétaire globale

La détermination de la contrainte globale est difficile car les recettes publiques sont fluctuantes et les apports extérieurs erratiques (notamment du fait de la conditionnalité), donc difficiles à programmer (question de la prévisibilité de l'aide). Même si le montant global des apports est plus ou moins stable, les changements de priorités des partenaires extérieurs, la succession des projets et programmes pose problème. Par ailleurs, les modalités d'exécution de l'aide ne sont pas neutres, une partie importante n'étant généralement pas comptabilisée dans les budgets nationaux.

Même quand il existe dans les pays les capacités pour élaborer des scénarios, le cadrage macro-économique des CDMT doit être cohérent avec ceux des programmes discutés avec le FMI. Ceci pose problème, car ces programmes ne sont pas toujours réalistes, pêchant souvent par optimisme (Meier et Raffinot, 2005). La prise en compte des fluctuations macro-économiques demande en outre une mise à jour régulière du cadrage et dans la pratique le scénario retenu peut se révéler rapidement caduc. Cette instabilité des économies pose un problème sérieux pour analyser la soutenabilité de la dette, qui est à la base du calcul d'un montant soutenable de dépenses primaires.

Holmes et Evans (2003) soutiennent que l'appropriation du cadrage macro-économique par les administrations n'est pas déterminante pour le processus CDMT. L'utilisation d'un scénario « externe », s'il est réaliste, permettrait de fixer les plafonds sectoriels. En réalité, ceci peut masquer une appropriation insatisfaisante de l'étape de fixation de la contrainte macro-économique, par exemple lorsque les voies de financement hors budget sont importantes et ouvrent des marges de manœuvre budgétaires non « orthodoxes » (y compris des financements extérieurs non

budgétisés). Dans de tel cas, il semble préférable de donner la priorité au renforcement de mécanismes permettant de fonder le cadrage macro-économique sur la base d'un budget exhaustif et d'assurer le développement de capacités de programmation sectorielle unifiée plutôt que d'introduire des négociations entre centre et secteurs sur la base de plafonds formels.

D'autres arguments plaident pour une meilleure appropriation de la contrainte macro-économique. Dans de nombreux pays, à défaut d'exercices maîtrisés d'analyse macro-économique, le budget reste l'une des rares opportunités de développer et discuter les perspectives macro-économiques. De plus, la programmation financière du FMI, d'inspiration monétariste, ne prend pas en compte le lien « keynésien » entre dépenses et recettes publiques dans ses projections, ce qui empêche de tester correctement différents scénarii budgétaires. Ceci rend aussi plus difficile la réflexion sur les politiques de croissance, qui pourtant devrait être au centre de l'élaboration des DSRP (cf. la revue des DSRP effectuée par le FMI, 2004<sup>69</sup>). Ceci est vrai *a fortiori* pour le lien entre dépense publique, politiques de croissance, emploi et pauvreté. Les alternatives de politique économique et financière ne sont pas suffisamment discutées et ne se prêtent pas aisément aux discussions stratégiques sur les politiques budgétaires.

On peut donc recommander que le CDMT s'appuie en premier lieu sur une amélioration des capacités d'analyse et de cadrage macro-économique, ce qui suppose un travail sur la disponibilité de l'information économique et financière, et en particulier les données de synthèse macro-économique, donc de comptabilité nationale. Le passage au cadrage macro-budgétaire pour l'analyse de la contrainte demande en outre la maîtrise de la structure des politiques budgétaires et des données précises sur leur exécution, donc une capacité de supervision des politiques sectorielles au niveau central.

Les composantes macro-économiques et sectorielles du CDMT doivent ainsi être renforcées en partant d'une amélioration des capacités d'analyse macro-économique<sup>70</sup> permettant le passage au cadre macro-budgétaire et du renforcement du suivi budgétaire (Loi de

<sup>69</sup>. Dans la revue de 2005, il est suggéré que différents scénarii macro-économiques pourraient être réalisés dans le futur (Banque mondiale et FMI, 2005).

<sup>70</sup> Les travaux entrepris par AFRISTAT, l'INSEE et l'AFD pour la mise en place d'une séquence complète d'instruments allant de la comptabilité nationale à la prévision en passant par des méthodes de comptes rapides laissent espérer l'ébauche d'appuis opérationnels dans ce domaine.

règlement), de manière à disposer d'une information sur les dépenses effectives.

Cependant, les meilleures prévisions ne mettent pas à l'abri des chocs, surtout dans les pays à faible revenu. Il importe donc de concevoir l'exercice de cadrage macro-budgétaire non comme un effort pour élaborer un cadre de référence, mais pour présenter différents scénarii avec les mesures à prendre dans chaque cas.

## La programmation sectorielle

### Vision sectorielle unifiée

L'existence d'une stratégie nationale facilite l'élaboration de CDMT sectoriels, si toutefois la stratégie est effectivement reflétée au plan budgétaire et prend en compte l'ensemble des dépenses du ministère ou du secteur concerné. Dans la pratique, les principaux secteurs dépensiers, mis à part la défense, sont couverts par des stratégies globalement bien définies (souvent dans l'éducation et la santé et dans une moindre mesure l'hydraulique ou le développement rural). C'est probablement là l'un des impacts importants de la mise en place d'approche par programmes sectoriels (*Sector Wide Approaches*=SWAPs) et des politiques de lutte contre la pauvreté menées depuis les années 1990.

Il n'est pourtant pas rare de constater la co-existence de plusieurs stratégies pour un même secteur, éventuellement contradictoires, liées à différents approches (par exemple le DSRP d'un côté, un exercice de planification interne de l'autre ou des programmes d'appuis de bailleurs). Et il est fréquent que l'ensemble des dépenses du secteur ne soit pas pris en compte dans les stratégies nationales. C'est le cas pour certains financements extérieurs, parfois pour une partie du budget de fonctionnement (les dépenses communes dont la forte proportion caractérise des systèmes à faible performance budgétaire, pour les budgets des administrations etc.) ou pour les dépenses réalisées par des administrations locales, sans parler du secteur privé. La mise en place de procédures exceptionnelles (comptes spéciaux) par les bailleurs rend plus complexe l'identification des dépenses. En outre le recours à des unités d'exécution des projets ou programmes est encore loin d'être abandonné malgré les recommandations<sup>71</sup>. De nombreux pays connaissent des situations où la politique sectorielle est conduite ou mise en œuvre par des institutions autres que le ministère en charge, par des institutions morcelées et/ou de responsabilités administratives diverses, complexifiant la prise en compte globale au niveau budgétaire. Enfin, pour des secteurs ayant recours à

des partenariats public/privé, à des opérateurs semi-publics ou à des EPA (dans l'hydraulique, les infrastructures etc.), les pratiques de comptabilité publique ne prennent pas toujours correctement en compte les activités de ces entités dans le budget.

L'inadéquation fréquente des structures de pilotage des politiques sectorielles couplée aux faiblesses de l'exécution et du suivi budgétaire rendent délicate la formulation d'une stratégie sectorielle globale, en termes techniques mais aussi institutionnels. L'exercice CDMT peut servir de catalyseur pour avancer vers la mise en place de structures sectorielles unifiées. Dans certains cas, l'élaboration d'un CDMT sectoriel a été la première occasion de mettre à plat les dépenses réelles d'un secteur, ce qui a permis de constater à quel point la structure des dépenses différait des priorités nationales.

### Planification stratégique et budgets programme

Le renforcement des capacités de budgétisation et de planification sectorielle passe par une réflexion sur les structures administratives, qui doivent offrir des possibilités de coordination satisfaisantes. Ainsi des exercices de planification stratégique sont conduits parallèlement au développement des stratégies sectorielles et des CDMT pour mieux aligner l'organisation des services gouvernementaux avec les objectifs poursuivis (cf. Short, 2003, pour l'exemple du Rwanda, qui a défini un modèle de planification stratégique appliqué à tous les niveaux de gestion administrative). En revanche les classifications par programmes ne sont pas toujours suffisamment maîtrisées pour être utilisées durant l'ensemble du cycle budgétaire. C'était par exemple la situation au Burkina Faso, (Mesplé-Somps et Raffinot 2003). L'alignement nécessaire des classifications par programme avec la planification stratégique du gouvernement est une difficulté pour les pays émergents ou en transition (Diamond, 2003), rendant leur utilisation opérationnelle difficile, *a fortiori* pour les pays en développement.

Aussi, la mise en place de budgets programmes pour déterminer les priorités doit être entreprise avec précaution, selon des programmes larges, simples et sans contradiction avec l'organisation institutionnelle (OCDE, 2001). L'existence de classifications fonctionnelles, indépendantes des structures administratives et des politiques conduites, constitue souvent un juste milieu pour le suivi des politiques sectorielles. Le CDMT doit d'abord être un instrument opérationnel adapté aux capacités existantes.

<sup>71</sup> Voir par exemple OCDE, 2005b (*Déclaration de Paris*) ; Banque mondiale, 2005.

### Méthodes de détermination des coûts

Les approches de calcul des coûts unitaires reflètent également la capacité du système budgétaire à ventiler les dépenses publiques en fonction de la poursuite d'objectifs définis. L'exercice est fastidieux même dans les pays ayant une classification par objectifs ou par programme issue d'exercices de planification stratégique (Diamond, 2003), notamment pour répartir les dépenses courantes et les frais fixes, en particulier administratifs. Il n'est pas recommandé de mener l'exercice de manière détaillée, le coût de l'information étant généralement supérieur au gain.

L'évaluation des coûts doit se faire à un niveau agrégé, à la mesure des structures institutionnelles du secteur et de la qualité des informations budgétaires. Des études ponctuelles du type *poverty expenditure tracking survey* (PETS) se révèlent utiles pour combler le manque de contrôle sur les données budgétaires désagrégées. Des méthodes simples peuvent être utilisées en faisant référence à une structure prédéterminée d'intrants et/ou des coûts standards (comme les instruments proposés dans le Projet du Millénaire). Un apport des partenaires extérieurs pour fournir des coûts et méthodes standard « réalistes » peut être appréciable. Ceci permet des comparaisons internationales et réduit le risque que les responsables sectoriels masquent les « vrais » coûts. Mais de simples enquêtes rapides auprès d'unités représentatives ou le dépouillement d'appels d'offres récents peuvent fournir des données intéressantes.

### Modèles de simulation financière et modèles de comportement

Sur cette base, un certain nombre de secteurs disposent de modèles sectoriels de planification/simulation financière<sup>72</sup>, fort utiles pour l'élaboration des CDMT. En général, ces modèles permettent de lier les résultats intermédiaires aux intrants via des coûts unitaires. En général, ces modèles ne décrivent pas les résultats finaux, ce qui supposerait une modélisation des comportements.

### Confection des CDMT sectoriels

Si la contrainte budgétaire n'est pas précisée, ou non respectée au niveau sectoriel, ou que les capacités ne permettent pas la définition de priorités, l'élaboration de CDMT sectoriels est un processus partant du bas et dressant une liste non hiérarchisée de l'ensemble des besoins. Il n'est pas rare que les demandes de crédits d'un ministère

équivalent à l'ensemble du budget national au début du processus. Le CDMT sectoriel est alors inutilisable.

Mieux vaut dans de tels cas que les allocations utilisent des techniques *incrémentalistes* qui distingueront, selon les ressources disponibles, entre politiques en cours et mesures nouvelles. Par ailleurs, des techniques simples permettent à un secteur de coupler une prévision budgétaire à des objectifs chiffrés globaux (résultats intermédiaires) en utilisant certains coûts unitaires et des dotations globales par classification économique. Le processus CDMT est ainsi rendu opérationnel, mais il convient que l'étude de coûts, la rationalisation des objectifs et la progression vers une approche sectorielle globale soient poursuivis. La priorité n'est pas tant d'arriver à une gestion par objectifs ou par programme que d'instaurer un certain degré de prise en compte des performances sectorielles. Parallèlement, les pré-requis nécessaires à une approche orientée par les résultats sont à mettre en place au niveau de la gestion sectorielle, contribuant, sur le moyen terme, à la généralisation de l'approche au niveau du budget.

### Gestion des finances publiques

#### Dualité et universalité budgétaires

Dans les pays à faible revenu, les procédures budgétaires ne permettent pas de saisir la totalité de la dépense publique dans un cadre unifié. Les démembrements de l'État (établissements publics, caisses de sécurité sociale, administrations territoriales, etc.) empêchent de programmer et de suivre correctement ces activités. De plus, l'importance du financement extérieur fragmente la dépense publique et conduit à la dualité budgétaire - budget de fonctionnement et budget d'investissement - souvent gérés par deux ministères. Ce processus de préparation, de suivi et d'exécution budgétaire dual est marqué par des difficultés qui peuvent à la limite le vider de son sens.

En effet, ni la contrainte macro-économique ni les approches sectorielles ne peuvent être prises en compte de manière satisfaisante. Ce problème est renforcé par la forte volatilité des budgets de développement fréquemment financés en grande partie sur ressources extérieures et par l'absence d'engagements crédibles pluriannuels des partenaires extérieurs. Par contre, une programmation pluriannuelle permettrait de prendre en compte les implications des décisions passées et permettrait aux ministères sectoriels de mieux préparer leurs demandes budgétaires et de fixer des priorités.

<sup>72</sup> Pour un exemple sur l'éducation, voir le modèle développé par le Pôle de Dakar [www.poledakar.net](http://www.poledakar.net). Voir aussi ONU/Projet du Millénaire, 2005b et le site <http://www.unmillenniumproject.org/policy/needs03.htm>

Une autre conséquence de la dualité budgétaire est la faible sincérité du budget : comme le budget d'investissement ne correspond pas à la définition économique de formation brute de capital fixe, des dépenses de fonctionnement, notamment de personnel contractuel, peuvent y être imputées. A l'inverse, des dépenses d'investissement peuvent être incluses dans le budget de fonctionnement. Le suivi des budgets d'investissement selon les classifications économiques utilisées pour le budget de fonctionnement est souvent impossible.

### Classifications budgétaires

La classification administrative ne permet pas de prendre en compte une approche stratégique, car les actions concourant à un même objectif ne peuvent être identifiées. Nombre de politiques sectorielles sont en réalité partagées entre plusieurs départements (en Mauritanie, par exemple, la formation professionnelle ne fait pas partie des compétences du ministère de l'éducation, la santé de la reproduction est prise en charge par des structures en charge de la promotion féminine, etc.)

La classification par programmes vise à lier les allocations aux politiques mais est complexe à mettre en œuvre. Elle n'est opérationnelle pour la budgétisation que lorsqu'elle reflète un alignement étroit entre l'organisation administrative et les objectifs des politiques. C'est pourquoi au Burkina Faso, des budgets programmes sont élaborés mais ne sont pas utilisés dans la loi de finances qui se réfère à la classification administrative (Mesplé-Somps et Raffinot, 2003).

Les classifications fonctionnelles présentent les allocations par fonctions indépendamment de la structure organisationnelle du gouvernement<sup>73</sup>, contrairement aux classifications par programmes. Disponibles dans de nombreux pays DSRP<sup>74</sup> elles sont peu coûteuses pour les systèmes de gestion budgétaire et fournissent des critères utiles pour les arbitrages intersectoriels et le suivi d'exécution.

### Exécution et suivi budgétaire

Il est irréaliste de penser qu'un CDMT pourra être opérationnel et soutenable dans un contexte marqué par une absence, un retard très important ou un manque de fiabilité des données sur l'exécution budgétaire. Outre le manque d'incitation à améliorer la formulation du budget en cas de doute sur la réalisation effective du budget, un CDMT

réaliste doit prendre en compte des informations fiables sur l'exécution du budget des années précédentes.

Au niveau des ministères sectoriels comme des ministères centraux, des études doivent d'abord examiner de près les goulots d'étranglement que rencontrent les activités de planification du fait du système d'exécution budgétaire, ainsi que les liens entre Directions des Affaires Administratives et Financières et Directions des Études et de la Planification<sup>75</sup>.

Les réformes budgétaires doivent ensuite traiter les niveaux de la formulation, de l'exécution et du contrôle de manière simultanée. Ce mouvement est amorcé et les progrès sont tangibles (IDA et FMI 2005). Alors, le passage de l'aide projet aux appuis budgétaires devient possible, rentabilisant les efforts faits pour mettre en place le CDMT comme instrument de renforcement de la formulation budgétaire et de l'efficacité de la gestion publique, même si l'aide budgétaire ne règle pas la question de la volatilité de l'aide.

### De la contrainte globale aux arbitrages

Les CDMT ouvrent des possibilités de dialogue stratégique et permettent la présentation de budgets sectoriels consolidés. Ils offrent ainsi un lien entre le budget et les documents stratégiques du gouvernement, facilitant la mise en évidence des principaux déséquilibres pour d'éventuelles réallocations : entre les secteurs (en fonction des priorités et des capacités d'absorption respectives) ; dans la composition de la dépense par nature (évolution des salaires réels, rapport entre investissement et fonctionnement) ; pour prendre en compte des charges récurrentes des projets d'investissement.

L'expérience mauritanienne montre que la prise en compte des demandes des ministères dépensiers lorsqu'elles sont appuyées par un CDMT sectoriel réaliste, joue un rôle clé pour susciter l'intérêt nécessaire à l'approfondissement du processus. Ceci sera encore plus important si les partenaires extérieurs mettent effectivement en œuvre leur engagement à développer l'aide budgétaire. La qualité des programmes présentés par les ministères techniques devrait jouer un rôle accru pour l'attribution des ressources.

De manière à préparer les arbitrages, le processus CDMT repose sur deux choix importants : le premier concerne la ou les classifications budgétaires utilisées dans la présentation du CDMT

<sup>73</sup> Classification par Fonctions des Opérations du Gouvernement, COFOG, décrite dans le Manuel de Statistiques des Finances publiques du FMI.

<sup>74</sup> C'est l'un des indicateurs du renforcement des capacités de suivi des dépenses dans le cadre de l'initiative PPTE (IDA et FMI 2005). En 2004, 31 % des pays PPTE en disposaient, contre 14 % en 2002.

<sup>75</sup> Par exemple, la proportion des dépenses non affectées peut être forte dans des systèmes budgétaires faibles, de manière à assurer une flexibilité dans l'exécution.

global ; la seconde est le choix des ministères ou secteurs (entendus en l'occurrence comme ensemble d'activités concourant à un objectif donné) qui prépareront des CDMT dits *sectoriels*.

### **Format du CDMT global**

Le CDMT global doit présenter un passage à la classification utilisée dans la documentation budgétaire. S'il existe une procédure de budgets programmes, ceux-ci déterminent la structure des arbitrages, qui doit refléter les objectifs effectifs du gouvernement. Le programme constitue en effet une unité gestionnaire dont la mise en œuvre peut porter sur les activités de plusieurs départements.

Dans les autres cas, les politiques sectorielles recoupent simultanément le champ de certains départements ministériels, des programmes transversaux, ou encore des parts mal délimitées des activités d'autres départements. Dans de tels cas, les CDMT font face à une difficulté institutionnelle majeure : faut-il retenir une structure sectorielle pour les arbitrages du CDMT, quitte à rendre périlleuse la possibilité de passage au budget, ou faut-il laisser de côté les préoccupations stratégiques et privilégier la cohérence institutionnelle ? Pour des raisons de capacités, l'expérience suggère de retenir une approche par départements couplée avec la mise en place d'une classification fonctionnelle.

Le développement des activités de planification sectorielle, souvent lié à la mise en place d'approches programme, peut pourtant ne pas toujours coïncider avec les unités de gestion budgétaires. Dans ce cas, la correspondance entre arbitrages intersectoriels et structures de planification sectorielle est imparfaite et l'exercice CDMT risque de ne pas être opérationnel. Le processus CDMT et le budget se trouvent doublement déconnectés : le CDMT global avec les CDMT sectoriels ; partant, le CDMT avec le budget. Ceci plaide fortement en faveur d'un encouragement à la convergence entre structures administratives et activités sectorielles. Ceci souligne aussi la complexité de la prise en compte d'un DSRP dans le budget. La première des recommandations est de s'assurer que les objectifs et l'organisation du DSRP ou des programmes transversaux soient compatibles avec la définition des unités budgétaires.

### **Couverture du processus CDMT**

L'autre question est celle de la couverture : le processus CDMT doit-il concerner l'ensemble du gouvernement ? L'effort de planification est important en premier lieu pour les activités de développement (secteurs économiques et sociaux), représentant en général une part dominante du

budget. Aussi, de nombreux pays ont instauré le CDMT pour des secteurs « prioritaires » uniquement. Ceci entraîne la coexistence de procédures de préparation budgétaire multiples qui, au demeurant, ne sont pas incompatibles si les CDMT sectoriels servent d'instruments de planification sectorielle et si le processus reste centré sur le CDMT global.

### **Introduire un CDMT dans un contexte de faibles capacités ?**

À la lumière des exigences du processus CDMT en matière de coordination d'ensemble, il apparaît que le développement de l'instrument doit se résumer dans un premier temps à des processus et des informations simples (Oxford Policy Management, 2005). Il peut ainsi être un instrument au service du renforcement des capacités des administrations. Cependant, il n'est pas possible de préconiser une approche technique standard, car les modes de gestion des finances publiques, les définitions des politiques sectorielles ou l'organisation administrative influencent les modalités et les résultats du processus CDMT.

Une approche partant du CDMT et prenant en compte les exercices de planification, y compris le DSRP, pour identifier les programmes de dépenses doit permettre au ministère central de développer ses procédures visant à améliorer tant l'efficacité que la discipline budgétaire. Les CDMT sectoriels peuvent alors constituer une base pour le développement cohérent des capacités de gestion sectorielle et des outils de négociation avec les ministères centraux. Sur cette base, l'élaboration d'une feuille de route à moyen terme pour la mise en place d'un système global, prenant en compte les outils au niveau sectoriel et central et pouvant aller jusqu'au budget programme, constitue une approche pertinente en termes d'économie politique pour l'introduction des CDMT<sup>76</sup>.

---

## **Des CDMT pour améliorer la gestion publique dans un contexte d'accroissement de l'aide au développement ?**

---

L'introduction des processus CDMT dans les pays en développement répond à deux impératifs : (i) s'intégrer à un programme de réformes budgétaires et (ii) renforcer les capacités de formulation des politiques dans le cadre d'un programme de développement. C'est notamment le cas lorsque qu'il s'agit de traduire les Cadres stratégiques de

---

<sup>76</sup> Voir Diamond, 2003b ou Roberts, 2003 pour un aperçu de l'économie politique des réformes visant à la mise en place de systèmes de gestion par les résultats

lutte contre la pauvreté dans les budgets, ou d'évaluer les besoins pour l'atteinte des OMD.

Ainsi en 2005, sur 49 pays ayant préparé un DSRP, 28 avaient développé un cadre des dépenses à moyen terme. Parallèlement, parmi les pays bénéficiant de l'initiative PPTE, désormais plus d'un quart disposent en 2004 de projections à moyen terme, contre moins d'un sur cinq en 2002 (IDA et IMF, 2005)<sup>77</sup>. Dans d'autres pays, les exercices d'évaluation des coûts des OMD constituent un point d'entrée supplémentaire pour l'introduction des CDMT. Enfin, de nombreux CDMT sectoriels ont été réalisés dans le cadre de programmes sectoriels appuyés par des aides budgétaires.

### **Le rôle des CDMT dans les Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté**

#### **CDMT et DSRP : approche conceptuelle et besoin de renforcement des capacités**

La mise en place des documents stratégiques de réduction de la pauvreté (DSRP) dans les pays s'est accompagnée de la promotion d'une approche de long terme, d'une orientation par les résultats et d'une promotion de l'appropriation nationale. Pour la mise en œuvre de ces trois principes, le CDMT apparaît comme un catalyseur privilégié, permettant :

- de prendre en compte de manière progressive une dynamique itérative de la définition des politiques fondée sur l'évaluation et les résultats ;
- d'articuler des objectifs de long terme et une gestion de moyen terme ;
- de traduire les orientations du DSRP dans les politiques nationales effectives (en termes de priorités) via le budget.

Dès le début de la mise en œuvre des DSRP, des « maillons manquants » ont été identifiés :

- absence d'indicateurs intermédiaires dans les systèmes de suivi, seuls les intrants et les indicateurs d'impact étant généralement suivis ;
- absence de lien entre les diagnostics et les actions programmées ;
- manque de définition de priorités ;
- absence de lien entre les actions programmées et le budget, qui semble la plus grave.

<sup>77</sup>. Il est à noter que pour le système de notation des finances publiques dans l'initiative PPTE, la note concerne l'existence de projections à moyen terme et non d'un CDMT.

La promotion des CDMT répond à certaines de ces insuffisances, en particulier au niveau de la traduction des DSRP dans le budget national. En outre, l'un des gages de la pérennité de l'approche DSRP est l'inclusion du renforcement des capacités au sein des stratégies dans une perspective d'amélioration itérative du dispositif. Ceci confère aux CDMT une place importante dans la mise en œuvre des DSRP.

#### **CDMT et DSRP : ambition démesurée ou catalyseur de changements ?**

La dernière revue des DSRP, tirant les leçons des expériences de mise en œuvre, met largement en valeur les constats que nous avons présentés. La mise en place de CDMT, *a fortiori* de systèmes de gestion par les performances, est reconnue comme étant un objectif très ambitieux et dont les bénéfices attendus – la prise en compte des priorités et l'orientation par les résultats – restent conditionnés par les capacités de gestion budgétaire « de base ». Les CDMT doivent donc être intégrés dans un plan global de réforme de la gestion publique, dans lequel volonté politique et séquençage adéquat des réformes sont des facteurs déterminants de succès (ODI, 2004)<sup>78</sup>.

Ainsi formulé, le constat apparaît contradictoire : d'un côté, l'insuffisance de capacités dans les pays menace grandement l'approche proposée ; de l'autre côté, les DSRP « de seconde génération » mettent en avant l'idée que *l'approche DSRP pourrait avoir le potentiel de remodeler à terme l'ensemble des activités gouvernementales* (ODI, 2004) par le déploiement itératif du dispositif. Alors, CDMT et gestion par les résultats dans le cadre des DSRP, *folie des grandeurs* ? (Maxwell, 2005 ; OPM, 2000).

#### **L'« orientation document »**

Contrairement aux recommandations de la revue de 2005, les CDMT sont réalisés dans de nombreux pays de manière parallèle aux mécanismes de décision nationaux. Si le lancement d'un CDMT est entrepris en dehors des fonctionnements institutionnels, il risque d'être considéré plus comme un document ponctuel que comme un processus. Les attentes à l'égard des CDMT dans le cadre des DSRP sont doubles et contradictoires : (i) aider à constituer un cadre de décision orienté vers la réduction de la pauvreté ; (ii) mettre en forme un programme de dépenses de lutte contre la pauvreté, nécessaire aux bailleurs pour établir des plans de

<sup>78</sup> La littérature sur les CDMT reconnaît généralement la critique d'Allen Schick « *Get the basics right* » (Schick 1998), qui affirme que les fondamentaux budgétaires doivent être en place avant de pouvoir améliorer les systèmes dans le sens d'une orientation sur les résultats, conformément aux théories actuelles.

financement et des engagements. Ces bailleurs posent parfois comme condition la réalisation de CDMT (généralement sectoriels) et/ou financent des consultants pour leur réalisation, ce qui ne favorise pas le renforcement des capacités. L'idée de « traduction budgétaire du DSRP » (ou de stratégies sectorielles) peut alors se révéler insidieuse et faire courir le risque d'effectuer des évaluations par les besoins sans priorités ni réelle traduction en termes budgétaires. D'où la difficile intégration des DSRP et CDMT aux procédures budgétaires.

### **Les conditions d'une convergence entre budget, DSRP et CDMT**

Les facteurs suivants doivent en revanche pouvoir améliorer l'intégration entre CDMT et DSRP au sein des mécanismes de décision :

- combiner les calendriers du DSRP, du budget et des CDMT, conformément au cycle que nous avons précédemment décrit, les bilans de mise en œuvre des SRP s'effectuant lors du premier semestre et la formulation des stratégies devant être finalisée avant le processus budgétaire ;
- éviter que les ancrages institutionnels des DSRP et des CDMT soient entièrement disjoints (mais il serait souvent irréaliste qu'ils soient communs) ; l'ancrage des travaux du DSRP dans des structures de décision confortant l'organisation administrative régulière en est le meilleur gage ;
- développer les systèmes de suivi évaluation dans le cadre du DSRP et des politiques sectorielles pour réorienter les politiques ;
- intégrer le renforcement des capacités institutionnelles et de la gouvernance, y compris dans le domaine des finances publiques, dans le DSRP ;
- prendre en compte les succès et échecs en matière de renforcement des capacités, par un alignement sur un programme de réformes national, de moyen terme et transversal (plusieurs pays ont mis en place des appuis budgétaires au renforcement des capacités de gestion des finances

publiques ou, à défaut, des groupes multi-bailleurs)<sup>79</sup>.

### **Le besoin de programmes pluriannuels de dépenses de lutte contre la pauvreté**

Dans le cadre des engagements mutuels pris dans la Déclaration de Paris, l'augmentation en volume de l'aide au développement dans les années futures sera conditionnée par la disponibilité de politiques crédibles de lutte contre la pauvreté et de leur traduction financière (voir encadré 3). Or des processus CDMT nationaux non opérationnels sont un obstacle à l'absorption des apports extérieurs. De plus, l'approche DSRP, n'a pas réussi à engendrer rapidement des stratégies volontaristes pour atteindre les OMD.

### **Approche des CDMT dans le projet du Millénaire**

#### **Programmation ascendante versus programmation descendante**

L'optique du Projet du Millénaire semble opposée à la logique présentée jusqu'ici, qui repose sur la prise en compte de la contrainte financière et vise à maximiser les performances en réduisant les coûts<sup>80</sup>. Au contraire, à la base de l'atteinte des OMD se trouve la volonté de faire reposer les actions publiques sur l'évaluation des besoins, donc sur un mécanisme de programmation de bas en haut et non de haut en bas (ONU/Projet du Millénaire, 2005) :

*« Aujourd'hui, les stratégies de réduction de la pauvreté partent de l'hypothèse de l'insuffisance des ressources et demandent « quel progrès peut être fait en prenant en compte le plafond de dépenses ? ». Sans surprise, la réponse est « pas assez pour atteindre les OMD » » ;*

#### **Évaluation des besoins et établissement de CDMT**

L'évaluation des besoins donne lieu à la définition de stratégies<sup>81</sup> qui se traduisent elles-mêmes par des plans de financement établis sur la base d'une aide au développement additionnelle dans la lignée des

<sup>79</sup> Voir OCDE, 2005b et dans le domaine des finances publiques, PEFA, 2003. Les instruments de diagnostic dans le domaine des finances publiques constituent désormais une base opérationnelle pour le renforcement coordonné par les partenaires des systèmes de gestion publique.

<sup>80</sup> Par exemple, la Banque mondiale a longtemps insisté pour réduire les coûts unitaires de l'éducation, en faisant embaucher des contractuels faiblement rémunérés et peu qualifiés – sans vraiment tenir compte des conséquences en termes de performances.

<sup>81</sup> Le projet du millénaire propose des séries de mesures identifiées dans les analyses conduites par l'équipe de J. Sachs. Les évaluations des besoins s'y rapportent.

engagements internationaux. Les mesures à mettre en œuvre sont identifiées sur la base des outils développés par le projet du Millénaire. Ayant proposé un certain nombre d'instruments à cet effet<sup>28</sup>, des études standard d'estimation des coûts des OMD à 5 et 10 ans sont conduites dans les pays. Le résultat peut être incorporé dans un CDMT orienté par les OMD, qui établit les liens avec les

stratégies sectorielles, le budget, le DSRP, etc. Les évaluations des besoins s'accompagnent de programmes visant le renforcement des capacités d'absorption et d'études permettant, au niveau macro-économique, d'assurer l'absorption d'un niveau d'aide supplémentaire en évitant en particulier les problèmes de « syndrome hollandais ».

### Encadré 3

#### ***CDMT et Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide***

*Les cadres de dépenses à moyen terme bénéficient d'une attention toute particulière dans le cadre de la Déclaration de Paris adoptée en 2005 (OCDE, 2005b). Les bénéfices attendus sont les suivants :*

- *Améliorer l'efficacité de l'aide par le renforcement des capacités de gestion budgétaire et des politiques ;*
- *Améliorer le potentiel d'alignement de l'aide sur des stratégies nationales unifiées et le déboursement de l'aide sous forme budgétaire ;*
- *Constituer le support d'un renforcement des capacités pour mettre en place des stratégies nationales axées sur les résultats ;*
- *Remplacer les engagements pluriannuels d'APD dans une budgétisation à moyen terme.*

*C'est pourquoi l'existence d'un CDMT est l'indicateur n°1 d'appropriation des stratégies nationales de développement. La Déclaration de Paris précise qu'en 2010, 75 % des pays partenaires devraient avoir des « priorités stratégiques claires se rattachant à un CDMT et comptabilisées dans les budgets annuels. »*

### **Défis de la gestion des finances publiques dans un contexte d'accroissement de l'aide**

#### **Articulation entre approches DSRP et du Projet du Millénaire**

L'approche « classique » et l'approche par les OMD sont complémentaires. La première est centrée sur une logique de développement institutionnel en faveur de l'amélioration de l'efficacité de l'action publique dirigée vers la lutte contre la pauvreté. La seconde sur l'utilisation d'instruments permettant d'accélérer la définition de politiques de développement volontaristes, hiérarchisées dans une logique orientée sur les résultats. Ces derniers visent ainsi à alléger les contraintes d'absorption des pays par des mesures palliant à court terme l'insuffisance des capacités administratives. A moyen terme le développement des capacités d'absorption demande en revanche des procédures budgétaires nationales plus efficaces et la mise en place d'instruments de gestion par les résultats, travail que les CDMT et l'approche DSRP actuelle facilitent. Des recherches sont en cours pour adapter les méthodes de gestion budgétaires et les stratégies macro-économiques à l'absorption d'un volume d'aide accru<sup>29</sup>.

#### **Développement des CDMT au service d'un accroissement de l'aide**

Globalement, les recommandations formulées dans la section précédente sur la mise en œuvre des CDMT semblent en accord avec cette approche.

Ainsi, le renforcement des processus CDMT doit :

- aider à assurer l'insertion du budget dans une stratégie macro-économique qui prenne en compte les scénarii possibles, et notamment les possibles accroissements de l'aide ;
- aider à présenter une vision unifiée de la programmation des politiques publiques et des diverses sources de financement, conformément aux procédures nationales ;
- assurer une complémentarité avec les programmes de réforme des finances publiques conduits aux plans de l'exécution et du contrôle en vue d'une stratégie cohérente d'amélioration de l'efficacité et de la transparence ;
- appuyer le développement des stratégies sectorielles, en : (i) facilitant l'accès aux financements ; (ii) mettant en œuvre les techniques d'évaluation des besoins et de projection des coûts à l'aide de méthodes simples ; (iii) proposant des possibilités de scénarii différents fondés sur les priorités définies au niveau national ; (iv) renforçant

<sup>28</sup> *Modèles de simulation financière sectoriels, pour partie élaborés par les agences spécialisées des Nations-Unies, pour partie construits pour les besoins de l'exercice.*

<sup>29</sup> *Voir notamment Heller (2005) « Pity the Finance Minister » et la réponse de Roberts (2005) pour un point sur les réflexions menées au plan macro-économique et des finances publiques*

progressivement les mécanismes de gestion sectorielle dans le sens des techniques de gestion par les résultats.

### **Vers une nouvelle gestion des finances publiques ?**

Un accroissement de l'aide au développement pourrait avoir des conséquences majeures sur les systèmes de gestion des finances publiques des pays en développement. Il faut identifier les solutions qui permettront de répondre aux difficultés de gestion dans des contextes de capacités d'absorption limitées, notamment eu égard à la volatilité des agrégats de finances publiques, les mécanismes permettant d'assurer une minimisation du risque, l'assurance d'une efficacité de la dépense, notamment au plan de la croissance, etc. Mais plus profondément, une reconfiguration des services publics serait nécessaire pour accélérer la mise en place de systèmes de gestion par les résultats. Néanmoins, il faut souligner qu'un CDMT très détaillé (comme l'étaient les anciens plans soviétiques, qui multipliaient les indicateurs) irait à l'encontre des réformes budgétaires, qui reposent généralement sur l'idée que les gestionnaires de crédits ont besoin d'une plus grande souplesse en termes de moyens, leur évaluation portant sur les résultats.

### **Conclusion : un exercice opportun ?**

Le CDMT est potentiellement un instrument extrêmement utile pour combler le vide qui existe souvent entre les politiques de développement et leur traduction budgétaire. Il permet de renforcer la formulation des stratégies sectorielles en les rendant plus réalistes, plus cohérentes avec les objectifs poursuivis. Ce dernier point est particulièrement important dans le contexte actuel d'accroissement et d'harmonisation de l'aide, et de passage progressif à l'aide budgétaire.

L'approche par les Objectifs du Millénaire pour le Développement n'est pas contradictoire avec l'élaboration des CDMT, car ceux-ci sont précisément des instruments pour gérer la tension entre les objectifs et la contrainte budgétaire.

Néanmoins, la mise en place d'un CDMT peut être dangereuse si elle résulte d'une conditionnalité

imposée de l'extérieur et si elle fait appel d'emblée à des instruments sophistiqués. Il faut de plus veiller à ce que les « fondamentaux » (suivi correct des dépenses publiques, vision globale des ressources et des dépenses publiques) soient en place – ou du moins à ce que le CDMT soit conçu comme un vecteur de changement.

C'est pourquoi il faut souligner que le CDMT est un processus qui peut et doit être mis en oeuvre de manière graduelle en fonction des capacités. Le plus important est le développement du processus sur la base d'outils initialement aussi simples que possible. Ainsi conçu, le CDMT peut contribuer de manière efficace à plusieurs processus qui doivent converger : la réforme des finances publiques (prise en compte du cadre macro-économique, réforme des nomenclatures budgétaires), le renforcement des capacités d'arbitrages budgétaires fondés sur les performances, le suivi des résultats des différentes politiques et la rétro-action du suivi sur la définition des politiques.

Les CDMT peuvent et doivent enfin avoir un rôle important au niveau sectoriel. Ils peuvent conduire à développer les instruments de gestion sectoriels (évaluation des coûts, budgets programmes, système de suivi et évaluation). Surtout, les CDMT sectoriels peuvent être conçus comme des instruments de plaidoyer au niveau des arbitrages budgétaires, au sens où ils permettent de justifier sur le plan technique les demandes d'accroissement des dotations. Ils peuvent ainsi intégrer les outils proposés dans le cadre du projet du millénaire et être les vecteurs d'un accroissement de l'aide. Ceci constitue une bonne base pour la mise en place de systèmes de gestion orientés par les résultats dans une perspective de moyen terme.

Comme toute réforme d'envergure, les CDMT doivent être accompagnés d'un renforcement des capacités nationales, à la fois en termes de ressources humaines et d'instruments. En particulier, les cellules de programmation, de suivi et de formulation doivent recevoir dans ce cadre une attention renforcée.

### **Références bibliographiques**

**Banque mondiale (1998), *Manuel de gestion des dépenses publiques*, Washington D.C.**

**Banque mondiale (2005)**, *Capacity Building in Africa, An OED Evaluation of World Bank Support*, Washington D.C

**Banque mondiale et FMI (2005)**, *2005 Review of the Poverty Reduction Strategy Approach: Balancing Accountabilities and Scaling Up Results*, Washington D.C.

**Carlier K. (2003)**, *Country Case Study 1: Assessment of Benin's MTEF*, Study commissioned by the Africa Policy Department of DFID in collaboration with the European Commission DG Development, Overseas Development Institute, London, UK.

**Diamond J. (2003)**, « From program to performance budgeting, the challenge for emerging market economies », IMF WP/03/169, Washington June.

**Diamond J. (2003)**, « Towards Performance budgeting: managing the reform process », IMF WP/03/33, Washington, February.

**Fozzard A., Holmes M., Klugman J. et Withers K. (2002)**, *Dépenses Publiques*, Livre de Références des DSRP, Chap 6, Banque Mondiale, Washington DC.

**Fonds Monétaire International (2004)**, *Revue des DSRP de 2004*, Bureau indépendant d'évaluation du FMI, Washington D.C.

**Heller P. (2005)**, « Pity the Finance Minister, Managing a Substantial Scaling-Up of Aid Flows », FMI, présentation powerpoint en séminaire, 16 juin 2005, Londres, <http://www.odi.org.uk/PPPG/cape/events.html>.

**Holmes M. et Evans A. (2003)**, *A Review of Experience in Implementing Medium Term Expenditure Frameworks in a PRSP Context: A Synthesis of Eight Country Studies* Study commissioned by the Africa Policy Department of DFID in collaboration with the European Commission DG Development, Overseas Development Institute, London, UK.

**IDA et IMF (2005)**, « Update on the Assessments and Implementation of Action Plans to Strengthen Capacity of HIPC's to Track Poverty-Reducing Public Spending », Washington DC.

**Le Houerou P. et Taliercio R. (2002)**, « Medium Term expenditure Frameworks: from concept to practice in Africa », World Bank.

**Maxwell S., (2003)**, « Heaven or Hubris: Reflections on the New 'New Poverty Agenda' ». *Development Policy Review*, Vol. 21, pp. 5-25.

**Meier R. et Raffinot M. (2005)**, « S'approprier les politiques de développement : nouvelle mode ou vieille rengaine ? Une analyse à partir des expériences du Burkina Faso et du Rwanda, *Revue Tiers Monde*, n°183, juillet 2005, tome XLVI, p. 625-650.

**Mesple-Somps S. et Raffinot M. (2003)**, « Réforme budgétaire et gestion par les objectifs dans les pays à faible revenu », Document de travail DIAL, 2003/13. Disponible sur [www.dial.prd.fr](http://www.dial.prd.fr).

**OCDE (2001)**, *Managing Public Expenditure, A reference Book for transition Economies*, Paris.

**OCDE (2005a)**, *The challenge of capacity development: working towards good practice*, Paris.

**OCDE (2005b)**, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide*, téléchargeable sur : [http://www.oecd.org/document/18/0,2340,fr\\_2649\\_3236398\\_35401554\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/18/0,2340,fr_2649_3236398_35401554_1_1_1_1,00.html)

**Organisation des Nations Unies/Projet du Millénaire (2005a)**, *Investir dans le développement*, New York

**Organisation des Nations Unies/Projet du Millénaire (2005b)**, *Préparer des stratégies nationales pour atteindre les OMD, un guide méthodologique*, New York

**Oxford Policy Management (2000)**, « MTEF Panacea or dangerous distraction? », *OPM review*, May.

**Oxford Policy Management (2005)**, « Proposal for the development of a Medium Term Expenditure Framework for the Government of Nicaragua », *Draft report to seco and Government of Nicaragua*, January.

**PEFA (2003)**, *Etude des mesures utilisées pour remédier aux lacunes des systèmes de gestion des finances publiques dans le contexte d'un programme d'appui à la réforme*, Washington DC.

**Roberts J. (2003)**, « Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction », Overseas Development Institute, Working Paper 203, London.

**Schick A. (1998)**, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*, World Bank Institute, Washington DC.

**Short J. (2003)**, « Country Case Study 1: Assessment of Rwanda's MTEF », Study commissioned by the Africa Policy Department of DFID in collaboration with the European Commission DG Development, Overseas Development Institute, London.

# Lecture des Comptes Economiques Rapides pour l’Outre-Mer du point de vue de la statistique africaine

Thierry Cornaille,  
Daniel Huart,  
Claude Joeger,  
Blaise Leenhardt  
et Jean-David Naudet <sup>79</sup>

---

**L’opération CEROM est une vaste opération inter administrative dans le domaine de la statistique et de la macroéconomie menée dans les DOM et les TOM français et inspirée de l’expérience africaine. Cet article évalue les premiers enseignements en retour que peut en espérer la statistique africaine en matière de comptes rapides. L’exemple de CEROM peut être utile aux pays africains « à jour » en matière de comptes nationaux définitifs mais souhaitant fournir au public pour les années plus récentes des comptes provisoires calés sur ces comptes définitifs. L’opération montre également qu’avec un modèle de cheminement de type TABLO on peut projeter une série longue de comptes. Ce type de projection peut être utile dans les pays très en retard en matière de comptes pour rattraper le retard d’un coup et repartir dans un processus régulier en « sautant » éventuellement une ou plusieurs années de comptes définitifs. Enfin, un des aspects remarquables de l’opération CEROM, sa capacité à diffuser de l’analyse macroéconomique à travers l’utilisation des comptes, mérite d’être méditée et imitée.**

---

<sup>79</sup> *Thierry Cornaille est actuellement Directeur Général de la Société Immobilière de Nouvelle-Calédonie ; ancien Directeur de l’Institut d’Emission d’Outre-Mer, il est co-fondateur de CEROM. Daniel Huart est Directeur Interrégional INSEE Antilles Guyane et co-fondateur de CEROM. Claude Joeger est économiste et responsable des études CEROM à la direction interrégionale de l’INSEE Antilles Guyane. Blaise Leenhardt est économiste à DIAL et était responsable des études à l’AFD au moment du lancement de l’opération CEROM. David Naudet est chef de la division de l’évaluation et de la capitalisation à l’AFD et co-fondateur de CEROM.*

## L'origine africaine de l'Opération CEROM : l'outil quasi comptable TABLO

Il convient tout d'abord de rappeler que l'Opération CEROM (Comptes Economiques Rapides pour l'Outre-Mer) tire au départ son origine dans l'expérience africaine de la modélisation acquise par le service des études de l'AFD avec le modèle TABLO et l'établissement de cheminements quasi comptables pour les économies francophones d'Afrique. Si de nombreux modèles macroéconomiques relatifs aux économies africaines ont tourné tant en terre africaine, que dans les organismes bi et multilatéraux ou dans les universités, on fait référence ici à une famille particulière de modèles, les modèles quasi comptables de type Keynes-Léontief (voir dans ce numéro 100 l'article de MM Raffinot et Meier les concernant) caractérisés par une particulière longévité dans certains services de prévision

africains, et dont un avatar a été formalisé fin des années 1980 au service des études de l'AFD (alors CCCE), sous le nom de modèles « TABLO<sup>80</sup> ».

Le succès le plus emblématique de ce modèle est probablement à trouver à la Direction de la Prévision de Côte d'Ivoire où, mis en place par la SEDES à la mi 70 (en FORTRAN sur gros ordinateur), il a ensuite été utilisé (avec une assistance technique) jusqu'à la fin des années 1980, puis son usage s'est « ivoirisé » et s'est poursuivi dans les années 1990 (y compris après la dévaluation). Ce modèle a fait l'objet de plusieurs « reprogrammations informatiques » avec la montée en puissance des micro-ordinateurs et les changements de modes en matière de logiciels ou de tableurs (Framework, Lotus, Excel<sup>81</sup>). Le cas du Burkina avec le modèle IAP élaboré avec l'aide de la GTZ doit également être cité comme exemple de longévité et d'appropriation.

A l'AFD, la volonté initiale était d'en doter toutes les agences des pays de la zone franc (son usage étant, pensait-on, l'affaire d'un VSN statisticien économiste ou d'un chargé de mission qui y consacrerait une partie de son temps). Il s'est vite avéré que les Agences ne pouvaient y accorder l'attention nécessaire. La lourdeur « multisectorielle » du modèle fut mise en cause et une nouvelle génération de modèles, ou plutôt de

maquettes, fut créée avec les modèles PRESTO<sup>82</sup>. Ils n'eurent en fait pas plus de succès dans leur déploiement en Agence, mais servirent à mettre au point la maquette JUMBO, qui en est l'agrégation simple, et qui elle, utilisée de façon centrale par des économistes modélisateurs, a trouvé son public en permettant, depuis près de 10 ans, d'établir des projections semestrielles à l'occasion des réunions des ministres de la zone franc.

Forte des expériences TABLO et JUMBO l'équipe des modélisateurs de l'AFD était armée pour affronter certains des problèmes statistiques des DOM/TOM, en joignant ses forces avec les comptables de l'INSEE (ou des Instituts Territoriaux) et les banquiers centraux de l'IEDOM et de l'IEOM.

## Un des maillons faibles des statistiques des DOM/TOM

Les producteurs majeurs d'information statistique dans l'outre mer républicain sont dans les DOM, l'INSEE (statistiques économiques et comptes) et l'IEDOM<sup>83</sup> (statistiques monétaires et enquêtes de conjoncture), dans les TOM les instituts territoriaux (ISPF, ISEE) et la banque centrale, l'IEOM.

Dans les DOM et les TOM jusqu'aux années 90, les comptes régionaux ou nationaux avaient un grand retard et étaient de qualité médiocre. Si le suivi conjoncturel était bien assuré par les instituts d'émission, l'analyse de la situation macroéconomique était difficile, la conjoncture ne pouvant être intégrée à l'évolution plus structurelle de ces régions ou territoires. Un grand nombre d'idées reçues non démontrées gouvernaient l'analyse économique.

Entre 1990 et 2000 un effort considérable était fourni par l'INSEE dans les DOM : Tant la direction interrégionale Antilles-Guyane (la DIRAG) que la direction régionale de la Réunion connaissaient un important accroissement de leurs effectifs. La première, est en effet passée de 98 à 137 agents. Sur la même période, la seconde a vu son effectif augmenter de plus de 50 %, passant de 41 agents à 68.

<sup>82</sup> Voir Statéco 83-84, septembre - décembre 1995, Le modèle Presto, un nouvel outil de projections macroéconomiques et financières pour la Caisse française de développement, G.Collange et E.Jourcin.

<sup>83</sup> Signification des sigles : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (INSEE), Agence Française de Développement (AFD), Institut d'Emission d'Outre-Mer (IEOM), Institut d'Emission des Départements d'Outre-Mer (IEDOM), l'Institut de Statistique de Polynésie française (ISPF), Service du Plan et de la Prévision Economique de Polynésie française, Institut de la Statistique et des Etudes Economiques de Nouvelle-Calédonie (ISEE).

<sup>80</sup> Par référence aux initiales de ses auteurs ou inspireurs, D Tommasi, JJ Aerts, B Leenhardt, G Olive. Voir Statéco n°58-59 de septembre 89 ou Statéco 79-80 de décembre 1994.

<sup>81</sup> Le modèle à double gap RMSM de la banque mondiale, également d'une longévité remarquable, a lui aussi été programmé sur gros ordinateur avant de continuer une brillante carrière sur micro-ordinateur.

La « mise à niveau » des statistiques des DOM commençait, et la convergence avec la statistique métropolitaine était progressivement atteinte.

Dans le domaine de la macroéconomie et de la comptabilité nationale, les nouveaux comptes économiques régionaux suivaient le Système Elargi de Comptabilité Nationale (SECN 95) en lieu et place de la base 70. En 2003 était publié (sur CD-ROM) une série homogène de comptes 1993-2000 pour les trois départements français d'Amérique. La Réunion en faisait de même une année après.

Dans les TOM les améliorations n'étaient pas aussi nettes, et l'effort de mise à niveau statistique plus limité. En Polynésie française, une expérience innovante de coopération préfigurant en partie l'opération CEROM était cependant tentée au début des années 90 par l'AFD et l'ITSTAT (futur ISPF), avec la mise au point d'un modèle TABLO sous Excel simulant le cheminement des comptes. Un service de la prévision en charge du modèle<sup>6</sup> était

Elle était la suivante :

- *la fourniture « en temps » des comptes régionaux définitifs N-3 est un élément nécessaire mais n'est pas suffisant pour satisfaire les besoins en information des agents économiques ;*
- *l'information conjoncturelle donnée par les instituts d'émission, également nécessaire à l'analyse n'est pas non plus suffisante et n'est véritablement utile que recadrée dans l'évolution des structures de l'économie révélée par la série des comptes ;*
- *le premier des maillons manquants se situe donc au niveau de comptes provisoires pour N-2, N-1 et prévisionnels pour N, N+1. Des comptes provisoires acceptables pour les années récentes c'est ce que demandent avec force tous les acteurs économiques, pour qui l'existence de comptes définitifs n'a de sens et d'intérêt que par ce qu'ils permettent des comptes provisoires plus récents et un éclairage de la conjoncture. L'un ne va pas sans l'autre ;*
- *un autre maillon manquant est l'exploitation et l'analyse des séries de comptes et des statistiques sectorielles, analyses que ne peuvent faire les agents économiques eux-mêmes et qui relèvent d'économistes statisticiens, puis la diffusion de ces analyses à l'ensemble des acteurs ;*
- *enfin, pour mener à bien ces analyses les comptes doivent pouvoir être obtenus « en volume » et non seulement en valeur. La déflation par le seul indice des prix à la consommation des ménages, jusqu'ici pratiquée, pouvant introduire un biais important.*

De ce constat, et des complémentarités entre INSEE (producteur des comptes définitifs et de statistiques), IEOM/DOM (producteur d'enquêtes de conjonctures et de statistiques monétaires) et AFD (producteur d'analyse économique et de modèles macroéconomiques) devait naître l'opération CEROM.

## Le Projet CEROM

Le projet Comptes Economiques Rapides pour l'Outre-Mer (CEROM), né en 2003 et formalisé par un accord-cadre signé en 2004 par ses sept

créé, stimulant la diffusion de l'information économique.

Dans les DOM, le paradoxe de la situation au début des années 2000 était que, malgré les efforts importants faits par l'INSEE, et malgré le fait que les objectifs assignés au départ aient été atteints en matière de comptes économiques régionaux (en particulier de disposer en N des comptes définitifs de l'année N-3<sup>7</sup>), ceux-ci restaient ignorés des agents économiques, des médias et des universitaires. Les DOM et leurs spécificités ne faisaient l'objet que de très peu d'analyse macroéconomique de fond, les nouveaux comptes étaient inutilisés.

C'est au cours d'un séminaire sur la modélisation organisé à Pointe à Pitre en 2002 qu'une analyse commune de la situation émergeait entre les divers participants qui devaient constituer l'équipe de base de l'opération inter administrative CEROM.

partenaires institutionnels<sup>8</sup>, consiste, suivant les sites webs de ses membres « à mettre en place un cadre statistique permettant d'analyser les évolutions récentes de la situation économique des Collectivités d'Outre-mer (COM) ». Il va plus loin que ce qui découle des analyses présentées au paragraphe précédent, y ajoutant une dynamique de travail inter administrative.

<sup>7</sup> Le fait que les comptes définitifs N-3 soient disponibles en N est une spécificité Domienne due à la disponibilité des données qui n'est pas nécessairement vraie dans les pays africains. La « lettre d'Afristat », sous la plume de Gabriel Doffou N'Guessan, considère que « deux et même trois années peuvent s'écouler avant que l'ensemble des données ne soit disponibles [pour élaborer des comptes définitifs] ». Dans certains pays africains donc, les définitifs peuvent concerner

**STATECO N°100, 2006**

<sup>8</sup> INSEE, AFD, IEOM, IEDOM, ISPE, ISEE, à côté de ces partenaires institutionnels des universitaires (domiens ou non) ont été, il va de soi, associés aux travaux.

<sup>6</sup> Lui-même réécrit en Visual Basic puis facilement « maintenu » dans ce langage par le bureau d'étude DME.

Le projet CEROM vise plus particulièrement :

- le renforcement de la qualité du système d'information économique en rapprochant statisticiens et économistes,
- la réduction des délais de mise à disposition des données utiles aux acteurs économiques,
- l'amélioration des méthodes de production,
- la promotion de l'analyse économique à travers des travaux inter institutionnels,
- la construction d'un réseau d'échanges de bonnes pratiques et de comparaisons de méthodes entre les parties.

Ce projet permet ainsi de contribuer au développement progressif d'une capacité d'analyse

des évolutions économiques ultramarines. Il s'articule autour de trois volets :

- élaborer des comptes économiques rapides<sup>9</sup> (estimation des comptes N-1 et N-2, en utilisant des modèles de type TABLO,
- décrire l'évolution récente de l'économie par la production d'indicateurs synthétiques de conjoncture (indicateurs avancés, coïncidents, etc..),
- produire régulièrement des publications d'ordre macro-économique sur l'économie des départements d'Outre-mer.

L'avancement du volet « **comptes rapides** » s'est échelonné dans les différents DOM, et est en cours de finalisation. A la Guadeloupe, département pilote du projet, où la méthodologie de projection annuelle des comptes a été tout d'abord testée, le modèle de projection est calibré, les tests sur les années 2001 et 2002 réalisés et les comptes rapides de l'année 2004 ont été publiés fin 2005, peu après la parution des définitifs 2002. C'est une équipe constituée de deux personnes, la responsable des comptes et un économiste modélisateur qui ont réalisé la phase finale de production. Ainsi, du point

de vue des comptes du passé, ce département peut maintenant rentrer dans le cycle de production « objectif » de l'opération avec comptes définitifs N-3 début N, et comptes provisoires ou « rapides » N-2 et N-1 en juillet N.

Le tableau ci après présente l'état d'avancement de l'opération dans les l'ensemble des DOM et TOM où l'opération se déroule<sup>10</sup>. Au moment où se terminait la rédaction de cet article, les comptes rapides de la Réunion pour 2005 étaient disponibles.

Tableau 1 :

Mise en place de modèles quasi comptables de type TABLO dans le cadre de CEROM

|                             | TEI     | Modèle   | Test     | Production de comptes rapides |
|-----------------------------|---------|----------|----------|-------------------------------|
| Guadeloupe                  | Réalisé | Réalisé  | Réalisé  | Réalisé                       |
| Martinique                  | Réalisé | Réalisé  | En cours | Fin 2006                      |
| Réunion                     | Réalisé | Réalisé  | En cours | Réalisé à mi 2006             |
| Guyane                      | Réalisé | En cours | En 2006  |                               |
| N <sup>elle</sup> Calédonie | Réalisé | Réalisé  | En cours | Fin 2006                      |

Source : Comité d'orientation CEROM, 17/1/06

<sup>9</sup> Pour reprendre une formule d'Hubert Gbossa, longtemps responsable de la Comptabilité Nationale à AFRISTAT « tous les comptes doivent être rapides » ; et le terme adéquat serait ici « comptes provisoires », mais on a tenu, dans l'opération CEROM, à conserver l'image de comptes « rapides », au sens de rapidement disponibles. Il faut donc parler de comptes rapides quand on parle spécifiquement des travaux CEROM dans les DOM-TOM et de comptes provisoires quand on parle de généralités sur la méthode et du cas africain.

<sup>10</sup> N'y figure pas la Polynésie française qui disposait déjà d'un modèle de prévision/estimation des comptes, comme expliqué plus haut.

Cette phase de production « rapide » de comptes passés étant atteinte en Guadeloupe et à la Réunion et sur le point de se généraliser à l'ensemble des DOM et TOM on peut penser que devrait débiter une deuxième phase, avec la mise en place de projections des comptes pour les années N et N+1, en utilisant le même modèle ou un modèle dérivé de même type, mais la question reste encore ouverte.

L'élaboration d'indicateurs synthétiques de conjoncture, qui a débuté en 2003 en Guadeloupe est toujours en phase d'expérimentation et d'accumulation d'expériences. Les résultats sont jusqu'ici plutôt décevants et il est délicat de trouver des corrélations stables entre les indicateurs conjoncturels et les principales variables macroéconomiques. La difficulté semble à la fois technique et économique : d'une part il faut

trimestrialiser l'information macro économique pour la mettre en relation avec les données conjoncturelles, ce qui laisse un grand degré d'arbitraire, d'autre part la notion de conjoncture est en soi délicate dans les DOM, certains allant jusqu'à se demander « s'il existe une conjoncture dans les DOM ? »<sup>11</sup>.

Enfin, dans le cadre de la **promotion de l'analyse économique** des DOM et TOM, le partenariat a donné lieu à la réalisation d'études macroéconomiques dans presque tous les DOM-TOM, mais aussi à des études thématiques ou sectorielles, à la publication de « tableaux de bords » trimestriels ou mensuels. La maîtrise et la vigueur de la communication constituent un des succès majeurs de l'opération, dans un ensemble régional pourtant réputé difficile et sur lequel un certain nombre d'idées reçues ont cours.

**Tableau 2 :**  
**Etudes Macroéconomiques et publications CEROM**

|                             | Bilans<br>Macroéconomiques | Etudes Thématiques<br>ou Sectorielles | Tableaux de<br>bords |
|-----------------------------|----------------------------|---------------------------------------|----------------------|
| Guadeloupe                  | Réalisé                    | En cours                              | Mensuels             |
| Martinique                  | Réalisé                    |                                       | Mensuels             |
| Réunion                     | Réalisé                    | Réalisé                               | Mensuels             |
| Guyane                      |                            | En cours                              | Mensuels             |
| N <sup>elle</sup> Calédonie | Réalisé                    |                                       | Trimestriels         |
| Polynésie F.                |                            |                                       | Trimestriels         |

Source : Comité d'orientation CEROM, 17/1/06, voir également la liste des publications en fin d'article.

## **Synthèse sommaire des premiers résultats obtenus : de fausses idées, une vraie croissance et de vrais problèmes**

### **Les Bilans 1993-2001**

Il ressort des analyses macroéconomiques menées dans le cadre de CEROM un certain nombre de résultats jusqu'ici méconnus : les taux de croissance économiques apparaissent plus élevés dans les DOM qu'en métropole, et il en est de même en Nouvelle Calédonie. On est devant le paradoxe d'une croissance sans compétitivité (avec un taux d'exportation particulièrement faible, à l'exception encore de la Nouvelle Calédonie), avec une forte augmentation des salaires versés et des investissements. Elle s'accompagne d'une

croissance importante de la productivité (qui peut atteindre le double de la croissance de la productivité française, c'est le cas de la Réunion par exemple), et, bien sur, par des transferts nets élevés en provenance de la métropole. Mais si on raisonne en pourcentage du PIB, ces derniers ne s'accroissent pas sur la période. Ils soutiennent la croissance mais ne l'expliquent pas. Alors qu'on avance en général l'idée d'un « syndrome hollandais » lié à l'injection d'une rente administrative à propos des DOM-TOM, les économistes de CEROM mettent plutôt en avant le concept « d'effet de serre » qui protège ces économies dynamiques (transferts élevés, marché intérieur protégé, monnaie forte, fiscalité faible et tertiarisation importante). Si ces bilans macroéconomiques mettent en avant un double rattrapage des économies ultramarines françaises (rattrapage du niveau de vie de la métropole, réduction des déséquilibres internes), ils en montrent également les limites (le PIB par tête réunionnais passant de 57 % du niveau moyen français en 1993 à 65 % en 2001) et ne masquent aucunement les vrais problèmes qui demeurent : le

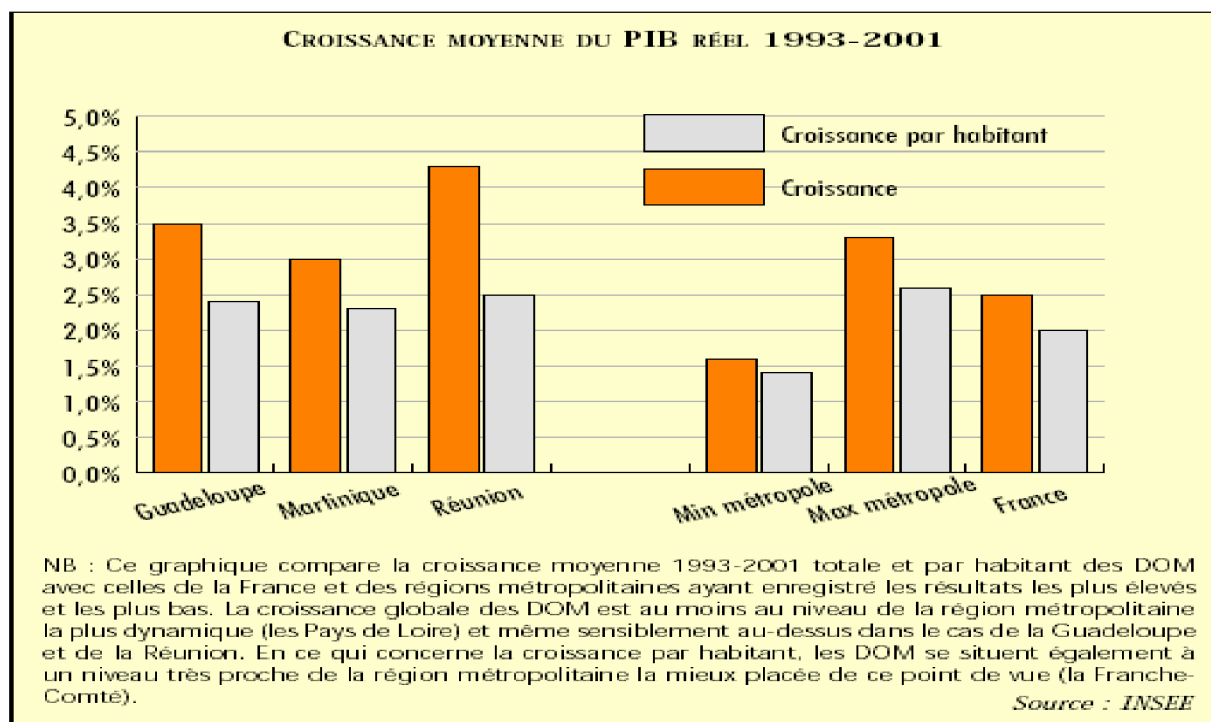
<sup>11</sup> M. A. Vienney, Directeur général de l'IEDOM, intervention au séminaire CEROM de Cayenne, 27/10/2005.

chômage massif, les soldes commerciaux déficitaires, l'hypertrophie du non marchand.

Le fait que la croissance du PIB des DOM soit supérieure à la croissance métropolitaine n'est pas un phénomène nouveau si on observe les statistiques longues, et a été perçu depuis longtemps par les observateurs. Mais ce résultat jusqu'ici a toujours été relativisé et associé à l'importance et à la croissance des transferts publics vers les DOM-

TOM (par ailleurs délicats à mesurer). Ce qu'apporte de nouveau l'analyse CEROM, c'est que cette croissance s'est poursuivie dans la dernière décennie alors que les transferts publics et le poids de l'administration, au lieu de croître en proportion du PIB, stagnaient ou diminuaient (particulièrement à la Réunion – voir graphique 3 – et en Nouvelle Calédonie), et que s'enclenchait un nouveau paradigme plus vertueux.

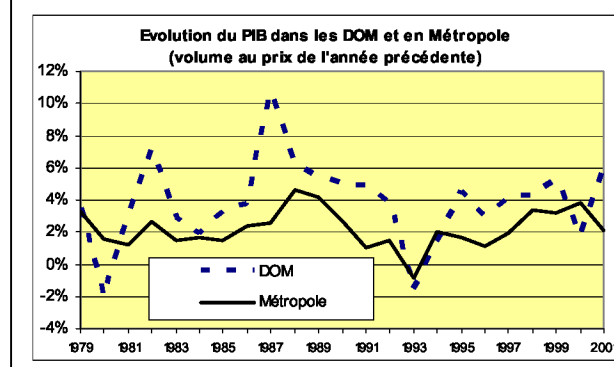
**Graphique 1 :**



Source : David Naudet, lettre des économistes de l'AFD, n°12, mars 2006 et INSEE

**Graphique 2 :**

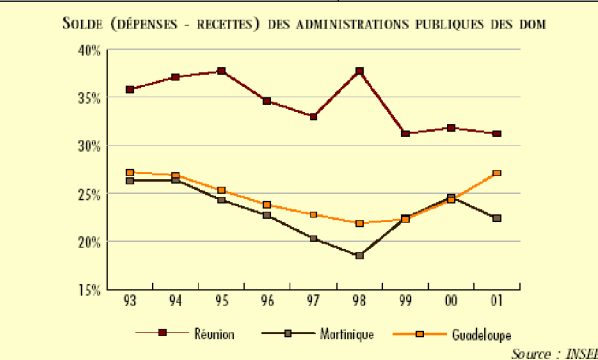
**Croissance comparée du PIB DOM et Métropolitain**



Source : David Naudet et Réjane Hugounenq-De Vreyer, lettre des économistes de l'AFD, n°12, mars 2006 et INSEE.

**Graphique 3 :**

**Evolution des transferts dans les DOM en % du PIB (approchés par le solde dépenses publiques locales moins recettes locales)**



## La Conjoncture récente : vers un ralentissement net de la croissance ?

Pour la période plus récente les résultats des études CEROM ne sont pas encore tous validés, et c'est là un des buts majeurs de l'opération que de donner rapidement des résultats concernant les années récentes. Seuls les résultats provisoires de la Guadeloupe ont été publiés, et ils sont décevants. En 2004, la croissance en volume du produit intérieur brut (PIB) régional de la Guadeloupe a ralenti par rapport aux années précédentes. En effet, le PIB s'est accru de 0,5 % après 1,8 % en 2003 et 1,2 % en 2002. Si la grève longue qu'a connue l'île est pour partie responsable du ralentissement récent, il n'en demeure pas moins que trois années de suite on est loin des performances de la décennie passée (3,5%) et bien proche de la croissance métropolitaine. La situation macroéconomique est en train de changer, et les travaux sur les comptes rapides redoublent d'importance : Le schéma vertueux mis à jour par les premiers travaux CEROM se modifie progressivement. Plus encore que pour la période 1993-2001 qui a fait l'objet d'analyses macroéconomiques innovantes, ces premiers résultats quantitatifs, s'ils s'avèrent durables, méritent d'être étudiés et expliqués en profondeur par l'équipe CEROM.

## La technique des Comptes rapides dans CEROM et les enseignements à en tirer pour la statistique africaine

Deux configurations de comptes rapides sont mises en œuvre dans l'opération CEROM : Dans les DOM, où le retard des comptes a été rattrapé (en utilisant le logiciel ERETES<sup>90</sup> mis au point par l'INSEE à partir de travaux de M. Sérurier) et où les comptes définitifs N-3 sont disponibles en N, un modèle TABLO, spécifiquement construit à cet effet est utilisé pour N-1 et N-2 de façon glissante. En Nouvelle Calédonie, où le retard des comptes est beaucoup plus important, on s'appuie sur tout un cheminement de comptes rapides (N-5, N-4...N-1).

### Le couple ERETES/TABLO (Cas des DOM)

Dans les DOM les comptes économiques définitifs sont maintenant établis en utilisant le logiciel ERETES (ce qui assure une certaine homogénéité « technique » à la production des comptes). Mais il s'agit d'une utilisation particulière du logiciel, les

modules « en volume » n'étant pas activés pour de multiples raisons ; Il en résulte évidemment une plus grande rapidité (mais une moins grande significativité).

Une fois établis les comptes de N-3 définitifs via ERETES, on projette à nouveau l'année n-3 avec TABLO :

- pour vérifier la robustesse du modèle et y apporter d'éventuelles retouches ;
- pour effectuer le partage volume-prix de l'année n-3, qui n'est pas réalisé dans le compte définitif sous ERETES.

Puis on utilise une autre version du modèle TABLO (éventuellement retouchée) pour projeter, compte tenu d'hypothèses propres à l'année N-2<sup>91</sup> deux TES N-2, l'un en volume (au prix de N-3) l'autre en valeur. Enfin à partir de ce TES N-2 en valeur on utilise une troisième version du même modèle et un nouveau jeu d'hypothèses pour projeter le TES N-1 aux prix de N-2 et le TES en valeur N-1.

La question de lier informatiquement les trois versions du modèle de projection reste ouverte<sup>92</sup>.

Lors de la campagne suivante, N-2 deviendra N-3, le TES valeur N-2 sera écrasé par le TES définitif N-3 et la procédure sera reconduite en N-1 (devenu N-2) et N (devenu N-1).

<sup>91</sup> Rappelons les grandes catégories d'hypothèses exogènes au modèle

- hypothèses de production en volume et prix ;
- hypothèses sur la demande finale ;
- hypothèses sur les impôts, taxes et marges ;
- hypothèses sur les salaires et la productivité ;
- résultats du commerce extérieur, en volume et prix ;
- hypothèses sur le revenu, la propension à consommer et l'évolution des coefficients budgétaires des ménages

<sup>92</sup> En fait, pour les années rétrospectives (N-2 et N-1) la question du lien n'a pas un intérêt fondamental parce que les hypothèses de base du modèle sont en fait connues avec certitude. Le modèle n'est plus utilisé ici comme un modèle de prévision mais comme un instrument d'arbitrage entre la logique de la théorie économique (les « équations » du modèle), les résultats conjoncturels connus et les données individuelles qui commencent à arriver.

A l'inverse, lorsqu'on voudra travailler en prévision sur les années N et N+1, on va utiliser des hypothèses liées (en particulier pour l'environnement international, les hypothèses de N+1 doivent avoir un lien logique avec celles de N. Il en est de même pour l'hypothèse de production du coton en N par exemple et de la production industrielle textile en N+1, et il faut obligatoirement lier (enfin c'est un apport à la fois pratique et théorique important) la projection N et la projection N+1 par TABLO.

<sup>90</sup> ERETES pour Equilibre Ressources Emplois et Tableau d'Entrée Sortie

Pour mener à bien ce travail de projection rapide le (la) comptable national(e) responsable du DOM considéré est secondé(e) par un (une) économiste modélisateur(trice). Une campagne de projection peut les occuper deux à trois mois pour produire des comptes « publics ». Un (une) Volontaire International(e) devant ultérieurement être chargé de recueillir tout au long de l'année les informations nécessaires à l'établissement des hypothèses, ce délai devrait être raccourci en année courante.

Une telle procédure n'est pas nouvelle pour la statistique africaine et depuis des années un schéma analogue est plus ou moins suivi en Afrique francophone : à partir d'une année de base construite par la comptabilité nationale, des comptes provisoires et prévisionnels sont établis, généralement par la direction de la prévision, à partir d'un modèle ou d'une maquette simple de l'économie. C'est sur la base de ces comptes que sont menées les discussions avec les organisations de Bretton Woods.

*Ce qui mérite d'être relevé dans la démarche CEROM c'est l'actualisation systématique de l'année de base, son intégration dans un modèle de projection/prévision reproduisant l'ossature précise des comptes, et le fait que les années passées N-2, N-1, soient évaluées sous la responsabilité des statisticiens comptables nationaux et non des prévisionnistes.*

*Trop souvent en effet en Afrique, l'année de base est ancienne, ou si elle est récente, elle n'est pas pour autant intégrée dans le modèle de prévision, si bien que comptes réels et compte prévisionnels peuvent cheminer indépendamment l'un de l'autre.*

*Reste enfin la question de la responsabilité des comptes rapides, placés tout naturellement dans les DOM sous le contrôle de l'INSEE (ce d'autant plus facilement que n'existe pas de « direction de la prévision » dans les « régions » françaises). Mais d'autres auraient pu être candidats à la maîtrise d'œuvre : l'IEDOM, banque centrale déléguée pour l'outre mer, dont c'est le rôle d'éclairer les agents économiques, le Préfet de Région, représentant du gouvernement, etc.... La solution adoptée dans CEROM est sage, et mérite d'inspirer les statisticiens et comptables nationaux africains pour demander que leur soit confié tant les outils nécessaires que la maîtrise de l'établissement de comptes provisoires.*

## **Le cheminement modélisé (Cas de la Nouvelle Calédonie)**

En Nouvelle Calédonie, où le retard des comptes est beaucoup plus important, l'opération s'est appuyée sur tout un cheminement de comptes rapides (N-5, N-4...N-1). Au lieu de deux modèles TABLO enchaînés projetant deux années, un modèle unique a été construit sur la période 1998-2005<sup>93</sup>, comme cela avait été fait en Polynésie française dix ans auparavant. La question de savoir si ce cheminement doit lui aussi être glissant, au fur et à mesure que progressent les comptes définitifs ou si certaines années de comptes doivent être sautées et le définitif suivant établi sur une année plus proche reste ouverte et n'a pas été tranchée.

On comprend bien les partisans d'une démarche prônant le rattrapage progressif du retard des comptes définitifs : on disposerait ainsi de séries statistiques homogènes et « sans trous ». Mais on comprend bien également les partisans d'un « grand saut » : à travailler sur des années trop éloignées la

comptabilité nationale risque de perdre prise avec la réalité économique du moment, et de s'enfermer dans une vision passéiste des choses. Faire son deuil de quelques années de comptes définitifs au contraire, et tout en assurant une certaine « qualité » aux comptes rapides qui en tiendraient lieu, a l'avantage de permettre la remise en ordre de marche de tout le système de comptes et d'aborder les problèmes statistiques et économiques du moment (qui sont d'importance en Nouvelle Calédonie avec les trois projets majeurs simultanément en cours de réalisation dans le secteur du nickel, à savoir Goro, Konimabo et l'extension de la SLN).

La question est donc difficile et dépasse évidemment le seul cas calédonien. Elle intéresse plusieurs types de pays en Afrique :

- tout d'abord, bien sûr, elle intéresse les pays dans la même situation que la nouvelle Calédonie et où la dernière année de comptes est très lointaine (cas mauritanien par exemple) ;
- mais aussi les pays africains utilisant ERETES (dans sa version complète en volume/valeur), mais où la production annuelle de comptes définitifs, pour des raisons multiples (dues en grande partie à l'insuffisance des moyens), dure plus d'une année, si bien que le retard des comptes s'accroît au lieu de se

<sup>93</sup> L'année 1998 « nouvelle méthodologie » qui sert de base et a été finalisée par la comptabilité nationale courant 2004. Les comptes 1999 définitifs n'ont été disponibles que fin 2005 et ont été intégrés dans le modèle en 2005. Mi 2006 les comptes définitifs 2000 devaient être fournis.

réduire et où de ce fait le schéma vu au paragraphe précédent ne peut s'appliquer. On peut dans ce cas penser qu'il est possible de « sacrifier » parfois une année (en se contentant de comptes provisoires destinés à le rester pendant une longue période) de façon que l'ensemble du système de comptes reste toujours « à jour » et de qualité.

On doit toutefois se méfier de modifications intervenant dans la structure productive du pays qui

peuvent sur une longue période introduire des biais importants dans une projection chaînée systématique sur la base d'un TES ancien. Par exemple, la mise en œuvre des gros projets susmentionnés dans le secteur du nickel risque de rendre obsolète les coefficients utilisés dans le modèle sur la base des installations en fonction lors de l'année de base (1998). Une telle situation risque d'être assez fréquemment le cas (par apparition ou disparition, voire modification d'établissements productifs, disparité des croissances sectorielles, etc.) pour nombre de pays africains et oblige à une certaine prudence dans l'emploi de cette méthode.

### **Publiez... et les comptes suivront !**

*Un des enseignements majeurs de la démarche inter administrative CEROM est qu'elle a su trouver sa dynamique propre et être acceptée tant en interne (ce qui a permis la mise à disposition des moyens humains) qu'en externe du fait de sa volonté affirmée et sa capacité à publier des études macroéconomiques de qualité tirant parti des comptes publiés. Il s'est enclenché ainsi un cercle vertueux : la mise en valeur pertinente des statistiques est en elle-même porteuse d'une incitation à la production de statistiques...Qui à leur tour appellent de nouvelles études...*

S'il est un enseignement à tirer de cette lecture dans une optique africaine, c'est peut être avant tout celui là ! Et de leur côté les acteurs de l'opération CEROM se doivent dans le futur de lui rester fidèles, eux qui sont en train, partout dans les DOM

et les TOM, de livrer des comptes provisoires des années les plus récentes. Il faut qu'ils renouvellent à leur propos le travail d'analyse des années antérieures que l'on s'est efforcé de résumer dans le présent article, et dont la liste suit.

## Publications CEROM

### Bilans Macroéconomiques CEROM

« Guadeloupe : une économie en déficit...d'image » Juin 2004. Coordinateur **J.D.Naudet**.

« Une double transition presque réussie : Chômage, productivité et politique d'emploi à la Réunion », Octobre 2004. Coordinateur **J.D.Naudet**.

« Martinique : L'économie martiniquaise au passage de 2000 : une trajectoire vertueuse ? », Juin 2005. Coordinateur **C. Joeger**.

« L'économie calédonienne en mouvement », Novembre 2005. Coordinateur **E. Baulard**.

« Émergence de nouveaux moteurs de croissance - Le rattrapage économique réunionnais expliqué 1993-2002 », Novembre 2005. **J.D. Naudet, N. Actif, N. Jourdan et C. Parain**.

### Synthèses CEROM (les comptes rapides N-1 en N)

« Guadeloupe 2004 : Coup de frein sur la croissance », Synthèse CEROM (comptes rapides N-1 en N), Septembre 2005. **A. Greliche et C. Joeger**.

### Documents de travail CEROM

1 - « Evaluation du PIB à Mayotte », Mai 2005. **O. Frouté, B. Massuyeau**

2 - « Estimation du PIB de St Barthélemy et St Martin », Octobre 2005. **O. Sudrie**.

3 - « Méthode de conception d'un tableau des échanges intermédiaires (TEI) pour le département de la Martinique sur l'année 2000 », 2005. **D. Vanoukia**.

4 - « La production des comptes rapides, guide méthodologique », Avril 2006. **C. Joeger**.

### Tableaux de bord trimestriels (TOM) ou mensuels (DOM)

Guadeloupe, Guyane, Martinique, Nouvelle Calédonie, Polynésie française, Réunion.

## Sur CEROM

**AFD (2006)**, « Les DOM, fausses idées et vrais problèmes », *La lettre des économistes*, n°12, Mars.

# Recherche économique et prise de décision publique en Afrique : quel rôle de la coopération ?

Elias T. Ayuk  
et Mohamed Ali Marouani<sup>88</sup>

---

Après avoir rappelé les différents liens possibles entre recherche et prise de décision publique, et les contributions de la recherche à l'élaboration de politiques, les auteurs étudient les difficiles relations en chercheurs et décideurs, puis entre bailleurs, chercheurs et décideurs. Ils soulignent le danger d'instrumentation de la recherche par certains bailleurs (notamment ceux qui font du conseil en politique économique) pour renforcer leur influence sur la prise de décision en Afrique. Ils concluent que l'action des organismes de renforcement des capacités de recherche en Afrique (ACBF, CREA et SISERA) a un effet positif sur l'émergence d'une recherche économique sur le continent et que l'appui aux institutions est plus bénéfique que l'appui aux individus.

---



---

<sup>88</sup> Elias T. Ayuk est Spécialiste principal de programme au Centre de Recherches pour le Développement International (CRDI) Dakar. Mohamed Ali Marouani est Maître de Conférences à l'IEDES-Université Paris 1 et chercheur associé à DIAL. Cet article est issu de l'introduction d'un ouvrage à paraître sur la question édité par les auteurs.

Il devient de plus en plus évident que l'Afrique n'atteindra pas les Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2015, à moins d'un retournement spectaculaire des politiques nationales et internationales. La communauté internationale en est bien consciente d'où la multiplication d'initiatives telles la Commission pour l'Afrique lancée par Tony Blair en 2004, qui a proposé de financer l'aide internationale via des emprunts contractés par les pays du Nord. Le dénominateur commun de toutes ces initiatives est de concentrer l'aide sur les pays les plus pauvres ayant une bonne gouvernance et des politiques économiques « saines ». La question est alors de savoir qu'est ce qu'on qualifie de politiques saines ? Qui les définit ? Quel rôle joue la recherche économique en Afrique dans le processus d'élaboration de ces politiques ?

La majorité des pays africains ont mis en œuvre des programmes d'ajustement structurel prescrits par les Institutions de Bretton Woods dans les années 1980 et 1990. Ces programmes ont entraîné des réformes profondes ayant consisté principalement en une réduction de l'intervention de l'Etat dans l'économie. Ces réformes n'ont pas eu les effets bénéfiques escomptés. Parmi les raisons invoquées de cet échec figure en bon rang l'absence de prise en compte des réalités économiques, sociales et politiques du continent dans l'élaboration de ces programmes par les institutions internationales. Les nouveaux programmes lancés par les bailleurs de fonds internationaux (notamment les DSRP) insistent sur le concept d'appropriation (*ownership*) des réformes par les pays africains. D'où la pertinence de questionner la contribution potentielle des chercheurs africains au processus actuel d'élaboration des politiques en Afrique.

Cet article fait suite à une conférence internationale organisée par le secrétariat d'appui institutionnel à la recherche économique en Afrique (SISERA) en janvier 2005 pour traiter de cette question. L'objectif de la conférence était de faire dialoguer des chercheurs, décideurs et représentants de bailleurs sur le thème des relations entre recherche économique et prise de décision publique en Afrique. L'objectif de l'article est de lancer le débat sur un certain nombre de questions qui nous sont apparues essentielles. D'abord comment aborder le lien entre recherche et prise de décision publique ? Ensuite quelles sont les contributions potentielles de la recherche économique à l'élaboration des politiques en Afrique ? Pourquoi le lien entre recherche et politique est-il si difficile à établir ? Et enfin quel est le rôle joué par les bailleurs de fonds de l'Afrique dans ce processus ?

Les quatre sections suivantes tenteront d'aborder ces questions et une dernière section conclura l'article.

---

### **L'inadaptation du modèle linéaire**

---

Si on pose la question du rôle de la recherche économique dans la prise de décision publique à un décideur africain, un économiste, un étudiant ou à un acteur du développement, la réponse consiste invariablement à juger ce rôle faible voire inexistant. Indépendamment des facteurs objectifs sous-tendant ce jugement, cette vision négative

s'explique également par la complexité des relations entre recherche et élaboration des politiques qui n'est pas toujours suffisamment prise en compte.

Trois principaux modèles ont tenté de décrire le lien entre recherche et prise de décision publique. Le premier modèle est celui où la connaissance joue le rôle de moteur (*knowledge driven*) : la recherche développe un savoir qui permet de prendre des décisions selon une séquence linéaire (Hanney et al., 2003). Cette approche positiviste ou « techniciste » considère que la recherche doit trouver les solutions aux problèmes du développement et que les décideurs doivent simplement les mettre en œuvre. Ce modèle occulte toute la dimension politique qui est souvent déterminante pour comprendre certaines décisions prises. A l'opposé extrême de l'approche linéaire, certains cyniques considèrent que puisque c'est la politique qui prend toujours le dessus, cela sert-il vraiment à quelque chose de faire de la recherche ? (Haas et Springer, 1998).

Le second modèle est celui de l'ingénierie (*engineering* ou *problem-solving*) où les problèmes sont identifiés par les décideurs et le rôle du chercheur est de proposer et d'évaluer des solutions alternatives (Hanney et al., 2003; Gewirtz, 2003). Ce modèle a l'avantage de prendre en compte l'interaction entre l'offre et la demande de recherche sur les politiques (Caplan, 1979). Le flux bi-directionnel d'information assure que la communauté des chercheurs réalise des travaux pertinents et répondant aux besoins effectifs des décideurs. Ce modèle suppose que des mécanismes existent pour assurer ces flux dans les deux sens. Il suppose aussi que les chercheurs en sciences sociales ont les réponses aux problèmes posés par les décideurs. Or les chercheurs n'ont pas les solutions aux problèmes posés par les politiques. Ils peuvent simplement aider les décideurs à comprendre les problèmes et montrer les effets potentiels de différents scénarios. Ils ne peuvent pas déterminer quels sont les meilleurs choix car ceux-ci dépendent de plusieurs autres facteurs que les chercheurs ne maîtrisent pas. Une variante de ce modèle est le modèle d'interaction sociale qui élargit l'ensemble des utilisateurs des résultats de la recherche à divers groupes d'acteurs concernés par les politiques.

Le troisième modèle (Weiss, 1977; Hanney et al., 2003) se concentre sur le rôle éclairant de la recherche (*enlightenment function*). Il considère que la recherche est probablement plus utile via la « sédimentation » graduelle de théories, de concepts et de perspectives. Cela signifierait pour les institutions africaines de recherche économique d'avoir la possibilité d'explorer des problèmes de

seconde génération, activité pour laquelle peu de fonds sont disponibles.

Outre ces trois modèles principaux, Hanney et al. (2003) décrivent un « modèle tactique » où la recherche est utilisée quand il y a une pression à agir sur une question particulière et que les décideurs répondent qu'ils ont demandé une étude pour examiner la question. Le cas des antirétroviraux en Afrique du Sud est un exemple d'un tel processus.

Il ressort clairement de cette présentation que le modèle linéaire est inadapté car il exige de la recherche plus que ce qu'elle ne peut offrir et entraîne automatiquement une évaluation négative de sa contribution à l'élaboration des politiques publiques. Le second modèle exige une forte réactivité de la part de la recherche et des canaux de transmission bien établis entre chercheurs et décideurs, ce qui est loin d'être le cas en Afrique à part quelques exceptions (l'Afrique du Sud par exemple). Le troisième modèle nécessite quant à lui un financement durable et une liberté accordée aux chercheurs quant au choix des thèmes.

---

## **Contributions potentielles de la recherche à l'élaboration de politiques en Afrique**

---

Plusieurs contributions potentielles de la recherche à l'élaboration de politiques ont été proposées. La première citée par Weiss (1977) est d'alimenter l'arène politique en nouveaux concepts et idées. Un bon exemple est fourni par le concept « d'égalité des opportunités » que Sen (1992) a lancé et qui a été transmis aux décideurs par les institutions de recherche internationales et nationales. Ce concept joue un rôle croissant dans l'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté. Toutefois, le danger est que les décideurs ne choisissent que les concepts compatibles avec leur discours politique (Nutley, Walter et Davies, 2002). Ensuite, un concept sur lequel la plupart des auteurs sont d'accord est que la recherche améliore la compréhension des décideurs de plusieurs phénomènes, notamment les plus complexes. Les chercheurs ont les compétences et le temps qui manquent aux décideurs pour les analyser en profondeur. Cependant,

comme la recherche économique en Afrique est souvent « parrainée » par les bailleurs de fonds, les décideurs peuvent considérer que les analyses qu'elle produit constituent simplement un recyclage des analyses de ces bailleurs et qu'elle ne leur est donc pas très utile, notamment en cas de désaccord sur les politiques à mener avec ces mêmes donateurs<sup>89</sup>.

En troisième lieu, la recherche a des effets positifs significatifs sur le développement de capacités, question ô combien cruciale en Afrique. Les négociations à l'OMC où l'Afrique a des intérêts à défendre tels que l'élimination des subventions sur le coton constitue un bon exemple où les chercheurs peuvent apporter leur expertise aux négociateurs via des formations ou via la participation à des comités techniques. Les travaux d'ONG telles que OXFAM ou ENDA qui a publié le « livre blanc sur le coton » (ENDA, 2005) avant la réunion ministérielle de l'OMC à Hong Kong ont fourni des arguments aux négociateurs africains. En revanche, au niveau national ce type de capacités est rare en Afrique si l'on exclut un pays comme l'Afrique du Sud. Au Nigeria par exemple, Afeikhen (2005) considère qu'il n'existe pas de structure ou de dispositif permettant de fournir un appui analytique aux décisions de politique commerciale.

Une quatrième contribution de la recherche appliquée à l'amélioration des processus de décision consiste à réduire l'incertitude (Haas et Springer, 1998). Quand les décideurs lancent une politique ils ont besoin d'évaluer les risques et opportunités associés aux mesures proposées.

L'évaluation des politiques publiques, notamment via les analyses prospectives, est devenue l'une des disciplines phare de la recherche économique appliquée. Même si les outils existants sont encore très imparfaits pour plusieurs raisons (capacités techniques, qualité des données, etc.) ils peuvent être très utiles pour identifier les principaux effets d'une politique.

Enfin, la recherche peut améliorer la qualité du débat public. Razafindrakoto et Roubaud (2005) considèrent que ce rôle ne devient effectif que si les résultats des analyses statistiques et économiques sont diffusés via la presse. Ils n'appartiennent alors plus au seul pouvoir et peuvent être utilisés également par l'opposition ou la société civile. Cette idée est d'autant plus intéressante au vu du consensus général pour améliorer la participation des différents acteurs concernés dans la prise de décision publique en Afrique et accroître la « redevabilité » (*accountability*) des décideurs envers la population. Le rôle de la recherche va nécessairement s'accroître avec la démocratisation des pays africains, mais peut également y contribuer.

---

### **Difficultés de lier recherche et prise de décision**

---

Si l'alliance chercheurs/décideurs semble souhaitable, elle n'est pas sans constituer un danger pour les deux communautés (Rein, 1983). Les chercheurs qui consacrent une part significative de leur temps à faire de l'expertise pour les décideurs risquent de réduire leurs performances en termes de recherche académique ce qui peut entraîner une perte de reconnaissance et même une suspicion au sein de la communauté académique. Ouattara et al. (2005) soulèvent cette question à travers l'étude du cas du Centre ivoirien de recherches économiques et sociales (CIRES). Ils considèrent que les centres de recherche peuvent faire de l'expertise à partir du moment où ils acquièrent une reconnaissance suffisante leur permettant d'influencer la demande de leurs différents commanditaires dans la direction de leurs thèmes d'intérêt. Les décideurs qui basent leurs choix sur les résultats des travaux de recherche risquent également de mettre en danger leur base de soutien politique si les conclusions de ces travaux sont contraires aux intérêts de cette base.

---

<sup>89</sup> Nous reviendrons sur ce point dans le dernier paragraphe.

Pourquoi les chercheurs prennent-ils alors ce risque pour leur carrière académique en travaillant pour les décideurs? De même quelles sont les motivations des décideurs ?

Les motivations pour les chercheurs peuvent être financières (cette incitation joue d'autant plus dans certains pays africains où les salaires des chercheurs sont très bas), un meilleur accès aux données, le prestige d'être conseiller du prince, la préparation d'une future carrière politique (ce qui est fréquent en Afrique, et peut être accéléré via le passage par une organisation régionale ou internationale) ou simplement le désir d'avoir un impact sur les principales décisions touchant un pays ou une région.

Pour toutes ces raisons les chercheurs peuvent avoir à côtoyer de près les décideurs, ce qui peut potentiellement entraîner un certain nombre de difficultés (Edwards, 2004). Ils peuvent faire face à une attitude anti-intellectuelle chez certains décideurs ou au contraire à des attentes excessives de la part d'autres. L'accès aux données en Afrique n'est pas toujours facile, même quand les chercheurs travaillent pour des organismes officiels. Les résultats peuvent être contrôlés voire auto-censurés par les chercheurs pour éviter d'embarrasser les décideurs. A cet effet, la nature du financement joue un rôle crucial. Les consultances ou financements de courte durée sont souvent plus contraignants que les financements plus durables.

Il y a des dilemmes similaires chez les décideurs. Leurs motivations peuvent varier d'une réelle conviction dans les vertus d'une prise de décision basée sur des travaux de recherche à un besoin de légitimer a posteriori leurs décisions politiques par des travaux confortant leurs choix. Le *background* individuel des décideurs peut également jouer : plus leur niveau d'éducation est élevé, plus ils auront tendance à avoir une attitude conciliante avec la communauté scientifique.

Par ailleurs, la différence des horizons des décideurs et des chercheurs n'est pas pour faciliter leur coopération. Tandis que les politiques ont besoin d'évaluations rapides des mesures qu'ils veulent mettre en œuvre, la recherche nécessite souvent de longues investigations. Or comme le soulignent Phillips et Seck (2004), si la recherche veut influencer les politiques elle doit les précéder, même si des évaluations à mi-parcours ou *ex post* peuvent permettre d'ajuster certaines mesures voire de les abandonner en cas d'échec avéré. Les *thinks tanks* très développés aux États-Unis ou dans d'autres pays anglophones ont permis de pallier en partie ce genre de difficultés en anticipant et accumulant des recherches sur les sujets qu'ils pensent devenir à terme centraux dans le débat public.

En outre, la recherche appliquée ne peut pas se réduire aux thèmes intéressant directement les décideurs à un moment donné. Un bon exemple est fourni par le thème de la lutte contre la pauvreté qui monopolise la majorité des études commandées par les décideurs nationaux et les organisations internationales depuis cinq ou six ans en Afrique. Si toute la communauté de la recherche s'astreignait à ce thème, cela mettrait en danger toute investigation future sur plusieurs autres sujets importants.

Deux autres questions cruciales liées à ce qui précède sont celles du financement de la recherche et de son indépendance. Les pouvoirs publics et les groupes d'intérêts peuvent avoir leurs institutions de recherche propres, mais celles-ci ne peuvent en aucun cas se substituer à des institutions de recherche indépendantes à financement autonome et durable. Cette indépendance est une condition *sine qua non* pour assurer une recherche caractérisée par plus d'objectivité. Cette objectivité, alliée à des travaux de qualité peut assurer plus de crédibilité à la recherche africaine auprès des décideurs et du public (IFPRI, 2002).

Les centres de recherche africains peuvent améliorer leur image en embauchant des chercheurs reconnus (notamment ceux ayant fait leurs preuves dans les centres de recherche réputés des États-Unis et d'Europe), en coopérant avec des institutions de recherche étrangères et internationales reconnues, en organisant des événements d'envergure (conférences internationales, etc.) et en nourrissant le débat public d'études rigoureuses sur des sujets sensibles. Les qualités de communicants des chercheurs et leur capacité à traduire leurs analyses en termes simples peuvent aussi avoir un grand rôle dans la réputation acquise par les centres.

Le dernier point soulevé a trait au poids considérable exercé par les bailleurs de fonds sur la prise de décision en Afrique, notamment dans les pays les plus pauvres. Ils interfèrent donc nécessairement dans la relation chercheurs-décideurs.

---

### **Les bailleurs des chercheurs et des décideurs**

---

L'influence des bailleurs de fonds sur la prise de décision publique en Afrique s'exerce via plusieurs canaux. Le premier est l'aide financière aux gouvernements. Cette aide est souvent accompagnée de conditionnalités que les pays récipiendaires doivent respecter, telles que la mise en œuvre des programmes d'ajustement structurel ou l'élaboration de documents stratégiques de réduction de la pauvreté pour obtenir les allègements de dette du programme PPTE. L'exigence d'une application plus ou moins stricte de leurs conditionnalités dépend des objectifs des différents bailleurs, de leur influence (sur le pays récipiendaire et les autres donateurs) et de leur culture d'aide au développement.

Le second canal d'influence est l'aide sous forme « d'idées ». Les unités de recherche sur les politiques des bailleurs produisent ce type d'aide directement ou via des commandes à des experts, centres de

recherches ou *think tanks* des pays développés. Ce type d'aide est censé non seulement influencer les décideurs des pays en développement, mais aussi les autres bailleurs (notamment ceux qui investissent peu dans la recherche sur les politiques) et les institutions de recherche des pays développés et en développement. Ces dernières, notamment en Afrique, sont très souvent dépendantes de l'aide financière et « en idées » des bailleurs, et constituent donc un bon canal pour renforcer l'influence des donateurs sur les agendas de recherche et le conseil aux décideurs en Afrique.

Le troisième canal d'influence est le développement de capacités des fonctionnaires et décideurs africains. Les formations et les stages permettent aux bailleurs d'avoir des partenaires qui parlent le même langage, voire qui défendent leurs intérêts au sein des pays récipiendaires. Certains finissent même par se trouver embauchés par des agences de coopération ou des organisations internationales. Plus les bailleurs utilisent de canaux différents, plus ils ont d'influence sur l'agenda de développement international et d'impact sur la décision publique dans les pays africains. Dans ce schéma, les institutions de recherche économique africaines sont en quelque sorte instrumentalisées par les bailleurs pour donner plus de légitimité à leur action. Il existe néanmoins une autre forme d'aide qui peut contribuer au soutien des institutions de recherche nationales et des réseaux régionaux de réflexion sur les politiques publiques en Afrique. Cette forme d'aide consiste à fournir des moyens financiers durables et des compétences pour contribuer à créer des institutions de recherche ou de conseil en politique économique autonomes et reconnues en Afrique. Sudrie, Géronimi et Woerli (2002) qualifient les organismes chargés de ce type d'aide de « facilitateurs » qui participent au renforcement de capacités sans offrir directement du conseil aux décideurs. Parmi ces institutions figure

l'African Capacity Building Foundation (ACBF), la Fondation africaine pour le renforcement des capacités, l'African Economic Research Consortium (AERC), le Consortium pour la recherche économique en Afrique et le Secretariat for Institutional Support for Economic Research in Africa (SISERA), Secrétariat d'appui institutionnel à la recherche économique en Afrique. Tandis que l'AERC soutient les chercheurs, l'ACBF et le SISERA appuient les institutions de conseil en politique économique pour la première et de recherche pour le second. Ce type d'aide semble le plus prometteur pour promouvoir des capacités locales autonomes en analyse économique en Afrique, même si les moyens financiers viennent toujours des bailleurs internationaux qui continuent de ce fait à contrôler les grandes orientations de recherche des individus et institutions récipiendaires.

---

### **Les organismes de renforcement de capacités en analyse des politiques économiques**

---

Dans ce paragraphe nous nous limitons à la présentation des trois organismes cités dans le paragraphe précédent ainsi qu'au GDN (Global Development Network) du fait de leur mandat explicite consistant à favoriser le renforcement de capacités et le tissage de liens entre réflexion et prise de décision. En effet, la Commission économique pour l'Afrique de l'ONU (CEA) est plutôt spécialisée dans la production d'études, quant à la Banque africaine de développement (BAD), ses activités dans le domaine du soutien aux institutions de recherche sont assez limitées.

L'AERC a été créé en 1988, sous la forme d'un secrétariat du CRDI (Centre de Recherche pour le Développement International) au départ. Son principal objectif était de renforcer les capacités des économistes africains pour les impliquer plus efficacement dans le conseil en

politique économique. Divers instruments sont utilisés par l'AERC dont l'attribution de bourses aux chercheurs, l'organisation de conférences annuelles, l'organisation d'ateliers méthodologiques, le soutien à la diffusion des recherches, la mise en place d'un master en économie pour les pays anglophones et d'un programme doctoral. Les actions de l'AERC semblent avoir joué un rôle significatif dans la formation d'économistes africains compétents qui ont acquis une crédibilité auprès des décideurs et des organisations internationales (Sudrie et al, 2002).

L'ACBF a été créée en 1991 par un consortium de bailleurs (Banque mondiale, PNUD et Banque africaine de développement) dans l'objectif de renforcer les capacités des institutions d'analyse et de conseil en politique économique. L'ACBF a financé et favorisé la création de think tanks, a soutenu la recherche économique en étant l'un des principaux donateurs de l'AERC ainsi que la formation universitaire en finançant le PTCI (Programme de troisième cycle interuniversitaire) en Afrique francophone.

Le SISERA a été créé en 1997 en tant que secrétariat du CRDI avec le soutien de l'USAID (US Agency for International Development) et de l'ACDI (Agence canadienne de développement international). Son principal objectif est d'appuyer les institutions de recherche économiques africaines pour leur permettre de jouer un plus grand rôle dans le conseil à l'élaboration de politiques publiques adaptées aux réalités et contextes des différents pays. Le SISERA fournit un soutien financier et technique aux institutions, renforce leurs capacités de gestion, favorise la création de réseaux régionaux et le dialogue entre chercheurs et décideurs (via l'organisation de conférences où les chercheurs et décideurs sont conviés ou via l'incitation des chercheurs à rédiger des notes de synthèse pour les décideurs en fin de projet par exemple). Les fonds du SISERA ont permis aux centres de recherche africains

d'acheter des ordinateurs, d'accéder à internet, de s'abonner à des revues scientifiques et de financer des travaux de recherche. Cet investissement de base, pourtant nécessaire au décollage des centres est souvent négligé par les bailleurs de fond qui préfèrent financer uniquement les projets de recherche par souci de visibilité. L'intervention du SISERA a aussi permis de réduire l'isolement des chercheurs africains.

En se basant sur leur expérience d'appui aux centres de recherche économique en Afrique, Ayuk et Jones (2005) résument les principaux défis et opportunités auxquels ces centres font face. Ils soulignent notamment que ces institutions manquent de capacité d'absorption des fonds, se caractérisent par un turnover élevé des chercheurs (notamment les plus compétents), manquent de leadership stratégique et n'ont souvent pas la taille suffisante pour peser dans le débat public. L'expérience des auteurs montre que les besoins financiers des centres pour se transformer en acteurs influents de l'aide à la décision publique ne sont pas très élevés. Il s'agit plutôt de renforcer leurs capacités à retenir les meilleurs éléments, à améliorer leurs pratiques de management et à leur assurer plus de visibilité sur leurs financements à moyen-long terme. Malgré ses difficultés (par exemple lors du changement de direction d'un centre), l'appui aux institutions est beaucoup plus productif à long terme que l'appui aux chercheurs. En effet, plus un chercheur est formé et plus il a des chances de quitter l'Afrique pour les universités ou centres de recherches du Nord, ou à défaut de rester en Afrique et travailler pour des organismes de coopération. En finançant des institutions, le SISERA contribue à attirer et retenir les économistes compétents ou à défaut à assurer la relève. Malgré la réussite de sa mission, attestée par ses 18 centres de recherche partenaires, ses bailleurs et divers rapports d'évaluation externe, le SISERA a disparu le 31 mars 2006 suite à une décision de son comité de

pilotage. Ceci soulève l'éternel problème de la durabilité des institutions gérées par des bailleurs de fonds internationaux. Les centres de recherche partenaires du SISERA sont actuellement en train d'essayer de constituer une nouvelle structure du même type, sous la forme d'une association qui aurait également son siège à Dakar.

La quatrième institution présentée n'est pas spécifiquement africaine comme les trois précédentes. Il s'agit du GDN (Global Development Network) lancé par la Banque mondiale en 1999, dans l'objectif de favoriser le débat sur les questions de développement international entre les différents acteurs concernés au Nord et au Sud. En organisant des forums internationaux où les chercheurs et décideurs africains sont présents en masse, le GDN a contribué à mettre en place un dialogue entre les chercheurs africains et les décideurs nationaux et internationaux, même si la portée de ce dialogue reste relativement limitée.

---

## Conclusion

---

Penser que les chercheurs et les décideurs vont travailler la main dans la main dans l'intérêt général relève d'une utopie, en Afrique ou ailleurs. Chaque communauté a ses objectifs propres (en supposant que ces communautés soient homogènes, ce qui est loin d'être le cas !), ses agendas, son langage, etc. Ce qui complique encore plus la situation en Afrique subsaharienne c'est les faibles capacités de la recherche et/ou l'opacité des processus de prise de décision dans plusieurs pays ainsi que l'interférence des bailleurs qui financent et influencent les deux communautés. Le seul pays qui se démarque significativement de ce schéma est l'Afrique du Sud qui se caractérise par des universités et des centres de recherche de haut niveau et où la coopération étroite entre la recherche et les décideurs semble bien ancrée dans les mœurs<sup>3</sup>.

Une fois cela admis, la question est alors de savoir quel compromis ces trois

principaux acteurs peuvent trouver qui prenne en compte les intérêts de chacun. Deux principales difficultés émergent face à cette question : d'abord l'hétérogénéité de ces communautés d'acteurs et ensuite le poids disproportionné des bailleurs. Ces derniers devront d'une manière ou d'une autre choisir entre leur volonté d'avoir des alliés pour influencer les politiques dans la direction qu'ils préconisent ou de financer des centres de recherche indépendants qui pourront à long terme contribuer à l'élévation du niveau du débat public en Afrique subsaharienne. Les gouvernements africains doivent de leur côté tenir compte de l'importance de développer des centres de recherche de haut niveau, dotés d'un financement pérenne, dont une partie au moins ne vient pas des bailleurs. Un système d'incitations

issu d'une concertation entre bailleurs nationaux et internationaux peut permettre aux centres de recherche africains de retenir leurs meilleurs éléments et de ne pas se réduire à des structures de formation de consultants de haut niveau pour qui la recherche n'est qu'une carte de visite permettant d'obtenir de meilleurs contrats. L'analyse de l'expérience du SISERA peut servir de base aux futures réflexions des bailleurs sur les modalités de monter une (des) structure(s) d'appui au niveau régional ou sous-régional en collaboration avec les gouvernements et des représentants des centres de recherche. Cette expérience montre notamment que les organismes d'appui à la recherche peuvent être efficaces en Afrique, que l'appui aux institutions est plus bénéfique que l'appui aux individus, même si cela implique des coûts et compétences de suivi plus élevés de la part des bailleurs. Elle montre aussi que les récipiendaires doivent éviter de tomber dans le piège de celui qui croit à l'immortalité de ce type d'institutions.

### Références bibliographiques

**AFD (2006)**, « Les DOM, fausses idées et vrais problèmes », *La lettre des économistes*, n°12, Mars.

**Afeikhena J. (2005)**, « Strengthening Research and Analytical Support for Trade Policy-Making in Africa: The Case of Nigeria » Paper presented at the SISERA International Conference, January 28-29, Dakar.

**Ayuk E et Jones B. (2005)**, « From Myth to Reality – Building Capacity for Economic Policy Research in Africa », Paper presented at the SISERA International Conference, January 28-29, Dakar.

**Bhorat H. (2005)**, « The Role of Applied Research Institutions: a South African Case Study », Paper presented at the SISERA International Conference, January 28-29, Dakar.

**Caplan N. (1979)**, « The Two-Communities Theory and Knowledge Utilization », *American Behavioral Scientist* 22 (3): 459–470.

**Casey D et Brughna Cathal M. (2005)**, « Understanding the Situation of Information Systems Development Failure: a Role for Pragmatism », Paper presented at the 3rd International Conference, Action in Language, Organisations and Information Systems (ALOIS) 2005:15–16 March 2005, Limerick, Ireland.

**Phillips L.C. et Seck D (eds) (2004)**, *Fixing African Economies: Policy Research for Development*, Lynne Rienner Publishers, Boulder et London.

**Dollar D. et Svensson J. (2000)**, « What explains the success or failure of structural adjustment programs? » *The Economic Journal* 110 (October): 894–917.

**Edwards M. (2004)**, « Social Science Research and Public Policy: Narrowing the Divide », Policy Paper 2, Academy of the Social Sciences in Australia, Canberra.

**ENDA (2005), *Le livre blanc sur le coton. Sous la direction de Eric Hazard*, ENDA Tiers Monde, Prospectives Dialogues Politiques.**

---

*3 Voir Bhorat (2005) pour une présentation du cas de l'Afrique du Sud.*

**Gewirtz S. (2003)**, « Enlightening the Eesearch-Policy Relationship: Issues and Dilemmas for Educational Researchers », European Conference on Educational Research, University of Hamburg, 17–20 September.

**Haas P.J. et Springer J.F. (1998)**, *Applied policy research: concepts and cases*, Garland, New York.

**Hanney S.R, Gonzalez M.A, Buxton M.J et Kogan M. (2003)**, « The utilisation of health research in policy-making : Concepts, Examples and Methods of Assessment » *Health Research Policy and Systems* (1):2.

**IFPRI (2002)**, « Assessing the Impact of Policy-Oriented Social Science Research », *Issue Brief* N°5, International Food Policy Research Institute.

**Mohammedbhai G.T.G. (1992)**, « Review of training activities in anglophone universities in Africa, Higher Education in Africa », Trends and Challenges for the 21st Century, UNESCO Dakar Regional Office (BREDA), Dakar.

**Nutley S, Walter I et Davies H. (2002)**, « From Knowing to Doing: a Framework for Understanding the Evidence-into-practice Agenda », Discussion Paper 1, Research Unit for Research Utilisation, University of St Andrews.

**Ouattara M., Sylla K., DIALLO S. et Ouattara Y. (2005)**, « Contrat social entre la recherche économique et les décideurs : Leçon de l'expérience du CIRES », communication à la Conférence Internationale du SISERA, 28-29 janvier, Dakar.

**Razafindrakoto M. et Roubaud F. (2005)**, « La recherche économique au service du débat démocratique », communication à la Conférence Internationale du SISERA, 28-29 janvier, Dakar.

**Rein M. (1983)**, *From Policy to Practice*, Macmillan, London.

**Sen A. (1992)**, *Inequality re-examined*. Oxford University Press, Oxford.

**Sudrie O., Geronimi V. et Woerli. E. (2002)**, « Etude comparative des dispositifs d'analyse économique en Afrique », DGCID, MAE, Paris.

**Toye J. (1993)**, « Structural Adjustment: Context, Assumptions, Origin and Diversity », Paper presented at the DGIS/ISSAS Conference on Structural Adjustment and Beyond, The Hague, 1–3 June 1993.

**Weiss CH. (1977)**, « Research for Policy's Sake: the Enlightenment Function of Social Research », *Policy Analysis* 3(4): 531–545.

# Peuplement et monde réel : Plaidoyer pour un nouveau paradigme de l'aide

Jean-Marie Cour<sup>90</sup>

---

**L'Aide Publique au Développement est en crise, et les initiatives récentes sont peu susceptibles de déboucher sur un véritable renouveau de l'approche de l'aide et sur une augmentation substantielle des moyens qui lui sont consacrés. C'est en effet de notre temps que l'essentiel du peuplement de la planète se met en place, à un rythme sans équivalent dans l'histoire. Gérer ce processus de peuplement mieux qu'on ne l'a fait dans le passé est une condition sine qua non du développement durable. C'est parce que les règles du jeu de l'économie monde ont été conçues par des pays où les problèmes posés par le peuplement ne se posent plus qu'elles ne sont pas adaptées à la situation de la plupart des pays en développement. Il faut changer de paradigme. Cette note propose une grille de lecture des problèmes et des perspectives des pays en voie de peuplement redonnant au facteur peuplement le rôle central. Cette grille de lecture, illustrée sur le cas de l'Afrique de l'ouest, intègre, dans le temps long, les quatre dimensions que sont la dynamique démographique, l'occupation de l'espace, la transformation économique et l'ouverture au monde, et la dynamique politique et sociale.**

---

---

<sup>90</sup> Jean Marie Cour est économiste et ingénieur général des Ponts et Chaussées.

## De quoi s'agit-il ? Où est le problème ?

En introduction à la conférence AFD-EUDN de novembre 2004, Jan Gunning commençait ainsi son exposé intitulé « Why give aid? » (Gunning, 2005) : « *Once upon a time (at least a quarter of a century ago) life in the world of development assistance seemed uncomplicated: there was very little agonising over the rationale for aid.. The welfare of developing countries seemed sufficient justification for aid, for it was widely accepted that development required a combination of external investment finance and technical assistance. Since then, this self-confidence of the aid community has evaporated: the rationale for aid has ceased to be self-evident. Aid fatigue set in when it appeared*

*that in many poor countries there was very little progress* ».

En un demi siècle, les bailleurs de fonds ont en effet tout essayé, en promettant à chaque changement de cap qu'ils tenaient enfin la clef du problème. De la priorité aux infrastructures caractéristique des débuts de la Banque mondiale, on est passé à l'industrialisation, puis à l'équipement urbain, accusé d'être responsable du « biais urbain », puis à l'agriculture et au « biais rural », à l'ajustement structurel, à la décentralisation, à la démocratisation et à la gouvernance, à la compétitivité sur les marchés mondiaux, à la protection de l'environnement et au développement durable, à la lutte contre la pauvreté mise à toutes les sauces, aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) dont on escompte une relégitimation de

l'aide, et enfin aux Biens Publics Mondiaux censés faire émerger de nouvelles sources de financement.

## Pourquoi ces sentiments d'échecs à répétition ?

Si l'Afrique a progressé depuis les années 1960, sommes nous incapables de nous en rendre compte ? Si l'aide a vraiment échoué, est-ce à cause du manque de professionnalisme des africains ? Ou bien est-ce l'approche qui est inadéquate ? Chaque nouvelle mode a apporté son surcroît de sophistication qui atteint aujourd'hui des sommets invraisemblables dans les études sur la profondeur de la pauvreté et sur le différentiel de ciblage entre les pauvres et les non pauvres. Et tout cela pour conclure, après quelques milliers de pages de calcul : « *it is often neither clear what the diagnosis of the poverty problem is, nor whether aid is the best medicine* » (Gunning, ibidem).

Tous ces états d'âme et ces tergiversations des agences d'aide n'ont certainement pas facilité la tâche des pays en voie de peuplement, qui doivent faire face à un défi redoutable et sans égal dans l'histoire de l'humanité : en Afrique, la population totale aura décuplé et la population urbaine multipliée par cent en un siècle ; au Vietnam, la population totale aura été multipliée par six et la population urbaine par cinquante.

L'énormité et la rapidité de cette transformation du peuplement ne peut passer inaperçue. Le bon sens commande d'observer avec soin le phénomène, de se demander comment les sociétés, les économies et les institutions locales peuvent s'en accommoder, et de s'inquiéter de ce que les pays déjà peuplés devraient faire ou ne pas faire pour faciliter la tâche des pays qui sont encore en voie de peuplement.

A la Banque mondiale, c'est évidemment le département en charge du « secteur urbain » qui est le plus sensible à ces questions, puisqu'il lui faut lutter pour ne pas disparaître faute de budget. Écoutons donc ce que dit Christine Kessides dans le rapport intitulé « The Contributions of Urban Development to Economic Growth and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa », dont l'objectif affiché est de convaincre les autres secteurs de consacrer davantage de ressources à l'urbain : en Afrique sub-saharienne, les villes sont à l'origine de plus de 80 % de la croissance économique<sup>91</sup> ; plus de 80 % des créations d'emploi sont le fait du secteur informel<sup>92</sup> ; et l'urbanisation est l'un des

<sup>91</sup> *Growth of value added in most Sub-Saharan African countries, as in other regions, has overwhelmingly (80-90 percent) derived from secondary and tertiary production, which is mainly urban-based.*

<sup>92</sup> *The main story of production and growth especially in Sub-Saharan Africa, and in many other developing and*

principaux moteurs de la modernisation de l'agriculture et de la croissance des revenus en milieu rural<sup>93</sup>.

Ce discours serait difficilement passé il y a dix ans. Aujourd'hui, il ne choque plus vraiment. Mais aucune donnée sérieuse ne vient étayer ces affirmations. Rien ne dit que les stratégies et les politiques s'inspirent de ces chiffres. Et rien n'indique que l'on se préoccupe de la façon dont le processus de peuplement réagit aux aléas de la conjoncture, ou aux règles du jeu de l'économie mondiale que les pays riches et déjà peuplés imposent au reste de la planète.

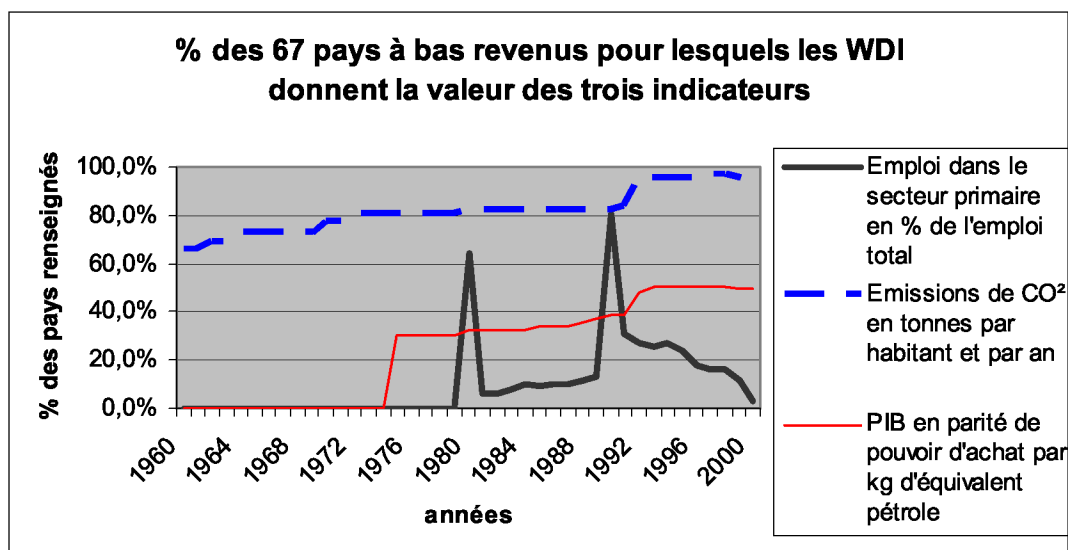
Que sait-on du processus de peuplement en Afrique sub-saharienne ? L'intervalle théorique de dix ans – déjà beaucoup trop long – entre deux recensements successifs de la population est de moins en moins respecté (le dernier recensement du Cameroun date de 1987 !). Et ces recensements qui fournissent tous les détails sur les matériaux de couverture des maisons et sur les types de latrines ne donnent aucune indication précise sur le processus d'agglomération et d'urbanisation.

L'une des implications majeures de la transition démographique est le passage de l'autosuffisance locale à l'économie de marché. De quels indicateurs dispose-t-on pour suivre le processus de division du travail entre producteurs et consommateurs de denrées alimentaires ? Les *World Development Indicators* (WDI) de la Banque mondiale, qui comportent pourtant 575 variables, ne fournissent plus de mesure de l'emploi non agricole que pour dix pour cent des pays les moins avancés. Si cet indicateur disparaît des WDI, c'est sans doute qu'il est jugé sans intérêt, comparé aux sujets du jour tels que les émissions de CO<sup>2</sup> et la consommation d'énergie.

---

*transition countries, is in the informal economy. The informal economy workforce is estimated to account for 78 percent of non-agricultural employment in Africa, 93 percent of all new jobs created, and 61 percent of urban employment.*

<sup>93</sup> *The conditions...to bring the rural poor out of poverty are overwhelmingly associated with increasing rural-urban interactions. In more dense rural areas with towns, credit markets are more apt to exist, and land more likely to qualify for collateral. Higher farmgate prices associated with better roads and proximity to urban markets, and more opportunities for spreading risk, encourage higher-input agriculture. This in turn leads to greater value produced per unit area and generally to more off-farm jobs.*



Que sait-on de la contribution des villes et du milieu urbain à l'économie nationale ? Si l'on se réfère aux comptes nationaux, la réponse est : rien, puisque aucune estimation du PIB urbain n'est fournie<sup>94</sup>. Qu'on ne prétende pas que cette mesure du PIB urbain est impossible : les WDI fournissent bien, avec six chiffres après la virgule, la quantité de CO<sub>2</sub> produite par habitant et ce depuis les années 1960, et pour la quasi-totalité des pays les moins avancés. La vraie raison est que les modèles macro-économiques courants n'ont pas besoin pour fonctionner de cette information sur la contribution des villes au PIB. Ils ne font pas la distinction entre milieu aggloméré et milieu diffus, et ne font pas intervenir la taille ni la densité du pays considéré, ni même sa population totale (sauf pour calculer des ratios par tête) ni le taux de croissance de cette population.

Quant à la contribution du secteur informel à l'économie urbaine et au PIB, elle restait sauf cas particulier et avant le lancement du programme PARSTAT d'AFRISTAT en 2002 du domaine des supputations<sup>95</sup>. Les essais de quantification dont on

disposait avant 2002 conduisaient à des résultats incohérents. Ainsi, pour les 14 pays africains pour lesquels des estimations de la valeur ajoutée informelle ont été tentées à l'échelle nationale, le rapprochement avec les données sur la population et le PIB conduit à cette conclusion surprenante : la valeur ajoutée par habitant informel, mesurée en parité de pouvoir d'achat aussi bien qu'en valeur, varierait de un à dix entre la Mauritanie et le Niger, et celle du Bénin serait de moins du quart de celle du Burkina Faso. De tels écarts de productivité informelle entre ces pays dont les quartiers populaires sont si semblables interpellent.

On verra que les enquêtes 1-2-3 du programme PARSTAT qui portait sur les capitales des pays de l'UEMOA (Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine) conduisent à des écarts de productivité en valeur courante plus modérés, de 1 à 5 entre Niamey et Abidjan. Mesurées en parité de pouvoir d'achat, les productivités informelles résultant de ces enquêtes 1-2-3 ne varient que du simple au double entre Niamey d'une part, et Bamako et Abidjan d'autre part, ce qui semble plausible.

Ce programme PARSTAT avait pour objectif de mettre au point une méthode d'évaluation du rôle du secteur informel. Si les dépenses des ménages informels commencent à être bien cernées, le problème de la mesure des revenus du secteur informel n'est toujours pas entièrement résolu. Pour expliquer les dépenses et compte tenu des transferts, il faudrait majorer les revenus des activités informelles de 30 à 40 % à Lomé, Cotonou

<sup>94</sup> Bien que traitant de la contribution des villes au développement, le rapport cité doit se contenter de cette évaluation pour le moins approximative : « A very rough approximation of the contribution of the urban-based activities to the national economy can be made from the secondary and tertiary sectors ».

<sup>95</sup> Cf Jacques Charmes (2000) : « At the beginning of the 60s, national accountants had to compile the few available data and to make the numerous assumptions necessary to the estimation of the then-called "traditional sector" without which the GDPs of most newly independent African countries would have been reduced to a tiny figure... Once the estimates have been prepared for a base year, there remains the problem of the variation from one year to the other. The least that can be said is that the national accountants generally have been

short of imagination: trends in the informal sector have followed population growth for trade and eventually services ».

et Niamey et de 10-15 % Ouagadougou, Bamako et Dakar (voir encadré 1).

De tels écarts sont une constante dans les enquêtes budget consommation de par le monde et si on ne peut théoriquement s'en satisfaire il faut bien « faire avec ».

### Encadré 1

#### **Quelques remarques sur les résultats des enquêtes 1-2-3**

*Les enquêtes 1-2-3 ont été réalisées simultanément et sur la même méthodologie dans les sept capitales des pays de l'UEMOA. En raison de la crise en Côte d'Ivoire, la phase 3 de ces enquêtes qui concerne la dépense des ménages n'a cependant pu être menée à bien à Abidjan.*

*Grâce à la rigueur et l'unicité et de la méthode suivie et au fait que tous le pays concernés appartiennent à la même zone monétaire, on dispose ainsi de données mieux fondées et plus faciles à comparer que par le passé.*

*Cependant, le tableau ci-après montre que ces enquêtes 1-2-3, comme toutes les enquêtes comparant revenus et dépenses, sont loin de résoudre le problème de l'adéquation entre les dépenses des ménages informels et les revenus d'activité et de transferts qui ont pu être mesurés sur la base de ces enquêtes, bien que l'on dispose avec 1-2-3 d'un taux de sous évaluation du revenu déclaré. Selon les pays, il faudrait en effet majorer de 10 à 40 % les revenus identifiés pour rendre compte de la consommation des ménages dont le chef de ménage n'appartient pas au secteur formel public ou privé.*

*De même si l'enquête nous montre bien que les Unité de Production Informelle (UPI) sont en terme d'emplois très semblables dans toute l'Afrique de l'Ouest (avec 1,4-1,6 emplois par UPI) il est aussi étonnant de constater que le nombre moyen d'habitants informels par Unité de Production Informelle (UPI) varie de moins de 3 à Cotonou et Lomé à plus de 8 à Niamey en liaison avec la taille moyenne des ménages, et le taux d'activité, qui diffèrent parfois notablement entre les capitales de l'UEMOA.*

#### **Quelques ratios du secteur informel des capitales de l'UEMOA en 2002 classées par productivité croissante**

Valeurs en 1000 FCFA par habitant par an

| Capitale                                                                   | Niamey | Lomé | Ouaga<br>dougou | Dakar | Cotonou | Bamako | Abidjan |
|----------------------------------------------------------------------------|--------|------|-----------------|-------|---------|--------|---------|
| Nombre moyen d'habitants des ménages "informels" et "sans emplois" par UPI | 8,2    | 2,8  | 4,9             | 5,4   | 2,8     | 3,9    | 4,1     |
| Taille moyenne des UPI                                                     | 1,4    | 1,5  | 1,5             | 1,5   | 1,6     | 1,4    | 1,6     |
| Dépense monétaires par habitant "informel" et "sans emplois" ( D )         | 236    | 284  | 211             | 336   | 401     | 295    |         |
| Revenus monétaires par habitant "informel" et "sans emplois" ( R )         | 177    | 231  | 189             | 308   | 298     | 259    | 454     |
| Revenus non identifiés en % des revenus identifiés ( D-R )/( R )           | 33%    | 41%  | 12%             | 9%    | 34%     | 14%    |         |
| Productivité informelle                                                    | 99     | 123  | 173             | 223   | 306     | 330    | 495     |
| Ratio PIB PPA/PIB \$ en 2001                                               | 5,09   | 6,10 | 5,20            | 3,15  | 2,66    | 3,39   | 2,35    |
| Productivité informelle renormées en PPA                                   | 504    | 748  | 898             | 702   | 813     | 1117   | 1163    |

*Source : Enquêtes 1-2-3. Nota : La Productivité informelle utilisée ici est égale à la VA informelle divisée par l'ensemble des habitants informels et sans emplois et non à la VA informelle rapportée aux actifs informels.*

## **Pourquoi de telles incertitudes et pourquoi ne nous donnons pas les moyens d'y remédier ? Deux explications sont concevables.**

La première serait que les investigations sur le secteur informel n'intéressent que les chercheurs et non les décideurs qui sont chargés d'élaborer et de mettre en œuvre les stratégies et les politiques et qui

doivent rendre des comptes sur leur action. Mais une telle explication est irrecevable, puisque l'on s'accorde à reconnaître que le secteur informel est la source d'activité, d'emploi et de revenu pour 80 % de la population non agricole !

Force est donc de se rabattre sur la deuxième explication : on ne dispose pas d'un cadre d'analyse et de modélisation adéquat dans lequel il serait possible de ranger et de traiter les données sur le secteur informel et d'analyser ses interactions avec le reste de l'économie : **le cadre conceptuel de l'économie du développement serait donc inadéquat, il laisserait de côté 80 % des acteurs.** Ce cadre conceptuel ne s'applique, en vérité, qu'à la partie dite moderne ou formelle de l'activité, la seule pour laquelle il est conçu, alors que cette composante de l'économie est dans la plupart des cas fortement extravertie et n'entretient avec l'économie populaire que des rapports indirects ! Les logiques propres de fonctionnement du secteur informel (priorité bien naturelle au partage de l'activité entre le nombre maximum de personnes, et non à la productivité et à la compétitivité, nécessité absolue de la proximité physique entre la localisation de l'exercice de l'activité et le lieu de résidence,...) sont tout simplement ignorées.

Que sait-on des liens entre dynamiques de peuplement, pauvreté et inégalités ? Les analyses de la pauvreté atteignent des niveaux de sophistication ahurissants. Mais on cherchera en vain comment intervient la variable peuplement (qui rend compte à la fois de la croissance démographique et la redistribution spatiale et socio-économique de la population) dans ces analyses. Les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté (CSLP) ne tiennent aucun compte des migrations futures. Cibler les pauvres et aider ces pauvres à rester où ils sont et à continuer à faire ce qu'ils font, ne revient-il pas à encourager l'immobilité ?

La Conférence AFD / EUDN de 2003 sur le thème « Pauvreté, inégalités et croissance : quels enjeux pour l'aide au développement » et celle de 2004 sur le thème : « Aide au développement : pourquoi et comment » fournissent deux exemples frappants de cette ignorance générale du facteur peuplement et,

plus largement, de la nature des transformations considérables qui s'opèrent dans ces pays.

## **Pourquoi en est-on là aujourd'hui ? Pourquoi un tel décalage entre la réalité sensible et les pratiques des institutions spécialisées dans l'aide au développement ?**

L'économie du développement a été pour l'essentiel conçue par des experts formés dans des pays déjà peuplés et équipés, où ces questions de peuplement et d'aménagement n'ont plus beaucoup d'importance. C'est pourquoi elle est à la fois *utopique*, c'est à dire ignorante de la dimension spatiale, *désincarnée*, c'est à dire sans considération des personnes (les agrégats auxquels conduisent les modèles macro-économiques sont pratiquement indépendants de la population et de sa répartition) et « *démotatique* » (le peuplement est considéré comme une donnée plutôt que comme une variable).

La modélisation macro-économique, même dans ses formes les plus complexes, tend à nous faire perdre de vue la nature systémique du développement. La plupart des relations de causalité entre variables que nous prenons en compte dans nos modèles ne sont pertinentes qu'à une certaine échelle géographique, à un certain horizon temporel et à un certain stade de la transition démographique. Il n'est pas du tout exclu qu'elles doivent être inversées si l'on change d'échelle, d'horizon et de contexte.

Reprenons l'exemple du « secteur informel ». Les éléments constitutifs de ce « secteur » sont par nature éminemment flous et changeants, comme le seraient les molécules d'un mélange de gaz au sein d'un réservoir poreux et en déséquilibre de pression et de température. Les économistes qui s'intéressent à ce « secteur » se défendent évidemment de vouloir le formaliser, mais cela ne les empêche pas de faire systématiquement usage de concepts, d'indicateurs, et de relations de causalité qui paraissent si naturels et évidents dans le cas de l'économie formelle. Pourquoi s'obliger à ces distinctions subtiles entre population inactive, population active occupée et chômeurs ? Que penser de l'hypothèse implicite selon laquelle la totalité de la production peut être appréhendée grâce au recensement des Unités de Production Informelles (UPI) et à la mesure de leur activité ? Pourquoi présupposer que le revenu explique la dépense, que l'épargne explique l'investissement et non l'inverse ? Comment peut-on imaginer décrire convenablement le fonctionnement de l'économie informelle en faisant abstraction de la dynamique de peuplement des quartiers populaires et de ses répercussions sur le comportement des acteurs ?

Un autre obstacle important à la compréhension du monde réel est notre aversion pour les déséquilibres et les disparités : si le revenu moyen par habitant urbain est le triple du revenu des ruraux, c'est, pensons-nous, la conséquence de mauvaises politiques et du « biais urbain ». De meilleures politiques (cf. les CSLP, et la croissance « pro-pauvres ») devraient donc rapidement venir à bout de ces déséquilibres regrettables, et les bailleurs de fonds sont maintenant classés en fonction du nombre de personnes qu'ils sont supposés avoir aidées à sortir de la pauvreté<sup>96</sup>. Ce faisant, on refuse d'admettre que les pays en transition démographique sont structurellement et durablement déséquilibrés, et que ces déséquilibres sont l'un des moteurs de la restructuration nécessaire du peuplement.

Enfin, les nécessités de l'action, la programmation par objectif, la rigueur croissante exigée des études d'impact de l'aide nous amènent à découper le monde réel en secteurs (finances, agriculture, transports.) et en milieux (rural, urbain), à multiplier les indicateurs<sup>97</sup>, et à bâtir les institutions et à en calquer les organigrammes sur ces découpages. Le FMI (*Fonds monétaire international*) s'occupe de monnaie et de finance et trouve normal que son conseil d'administration ne comporte que des banquiers et des financiers, mais aucun historien ni géographe ni démographe, la FAO (*Food and Agriculture Organization* des Nations Unies) s'occupe d'agriculture et l'UNCHS (*United Nations Centre for Human Settlement*) des villes. Au sein de la Banque mondiale (et des autres institutions bi et multilatérales), la culture urbaine du personnel des départements agricoles est aussi faible que la culture rurale de ceux des départements en charge du développement urbain.

A ces découpages sectoriels traditionnels, on vient d'en ajouter un nouveau tout aussi redoutable : les habitants sont maintenant répartis en deux catégories : les pauvres (profonds ou légers) et les non pauvres. D'où évidemment la prolifération des experts et des institutions spécialisées dans la pauvreté.

<sup>96</sup> Cf Collier-Dollar : « *the number of individuals lifted out of poverty by an extra \$ 1 million of aid varies from 350 for Denmark to 200 for the US AID and 150 for the European Commission* ».

<sup>97</sup> Dans son exposé introductif à la troisième Conférence AFD-EUDN de décembre 2005, William Easterly note que Jeffrey Sachs, auteur d'un rapport à l'ONU de 451 pages plus 3.300 pages d'annexes, propose 449 interventions distinctes pour atteindre les 54 Objectifs du Millénaire pour le Développement

## Alors, s'il est vrai qu'il y a un problème, que faire ?

Si je peux me permettre, la première chose à faire serait que chacun se pose les questions suivantes Quelle place occupe le facteur « peuplement » dans ma façon de concevoir ma mission ? : Quelle vision à moyen et long terme guide mon action ?

Si rien de ce qui est évoqué dans cette note ne vous concerne et si vous ne voyez pas pourquoi il serait opportun de changer de paradigme, inutile d'aller plus loin. Comme dirait David Naudet, arrêtons d'échafauder sans cesse de nouvelles théories et de chercher des problèmes auxquels nous pourrions répondre par nos solutions préconçues (Naudet, 1999).

Dans le cas contraire, sachez qu'un autre cadre conceptuel est concevable et qu'il est possible de se doter d'une autre lecture des transformations en cours dans les pays en voie de peuplement. Le deuxième encadré présente quelques éléments du cadre conceptuel démo-économique et spatial qui a servi de base à l'étude WALTPS (*West African Long-Term Perspectives Study*) de 1995.

C'est ce même cadre conceptuel qui est à la source du modèle démo-économique et spatial dans lequel les relations entre transformation du peuplement et restructuration de l'économie dite « réelle » sont explicitées. On peut avec un tel modèle décrire les transformations sur la longue durée du complexe population-espace-économie changement social et en tirer les conséquences. On peut construire des images cohérentes et réalistes du fonctionnement du « secteur informel » ou plutôt de l'économie populaire et de ses rapports avec l'économie formelle. On peut esquisser des analyses coût bénéfice du processus d'urbanisation et comparer divers scénarios de migrations et de croissance urbaine alternatifs. On peut dire des choses raisonnables et pratiques sur la question des disparités socio-économiques et de la pauvreté. On peut aussi donner un contenu concret à l'étude des interactions ville-hinterland, à la description des économies locales urbano-centrées, et construire des systèmes d'information locaux répondant aux besoins des collectivités locales. Enfin, ce modèle fournit un cadre de contrôle, d'archivage, d'extrapolation et de valorisation de données issues de monographies, d'études sectorielles ou d'enquêtes locales telles celles du programme PARSTAT.

Quelle avalanche d'affirmations sans preuve ! Il vaudrait mieux nous expliquer comment fonctionne cette boîte noire ! Oui, mais la seule façon de le savoir est d'y consacrer du temps de travail personnel. Combien de temps ? Deux

semaines d'étude et de travaux pratiques intensifs, selon l'expérience acquise lors des ateliers de formation Ecoloc. En attendant mieux, le troisième encadré donne un très bref aperçu de la structure des modèles démo-économique utilisés dans le programme Ecoloc<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> Le manuel du programme Ecoloc est disponible sur le site internet du PDM : [www.pdm-net.org](http://www.pdm-net.org) ou sur celui du Club du Sahel et de l'Afrique de l'ouest : [www.oecd.org/sah](http://www.oecd.org/sah)

## *Encadré 2*

### ***Les idées directrices de l'étude des perspectives à long terme en Afrique de l'ouest (WALTPS)***

*Dans les pays en voie de peuplement, la multiplication par un facteur cinq à dix de la population totale en un siècle et l'ouverture au monde et à l'économie de marché s'accompagnent inévitablement d'une redistribution spatiale et socio-économique de la population. Les manifestations les plus visibles en sont le processus d'agglomération- la population urbaine est appelée à croître d'un facteur cinquante à cent-, la spécialisation et la division du travail, et l'intensification des échanges.*

*Le peuplement et l'activité tendent à s'organiser en un ensemble de systèmes centrés sur des pôles urbains structurant des hinterlands majoritairement ruraux. La production et les échanges au sein de ces espaces « urbano-centrés » croissent plus vite que dans le reste du pays. Cette concentration de l'activité est source de disparités géographiques croissantes.*

*Le mécanisme d'ajustement le plus naturel à ces disparités géographiques est la migration des zones marginales vers ces « économies locales » en voie de constitution autour des pôles urbains. Plus ces migrations sont difficiles, plus les disparités de niveau de vie entre régions sont fortes.*

*Les besoins engendrés par le processus d'agglomération, la spécialisation et l'intensification des échanges au sein de ces espaces denses sont les moteurs de la croissance de la productivité, tant dans le pôle urbain que dans l'hinterland.*

*L'urbanisation constitue le principal moteur de la transformation de l'agriculture et de l'économie rurale. La croissance de la demande par agriculteur exige et rend possible la croissance de la productivité des agriculteurs et facilite l'intensification de la production agricole, en donnant naissance à une économie rurale de plus en plus intégrée à l'économie régionale.*

*Tant que la transition démographique se poursuit, la productivité urbaine reste deux ou trois fois plus forte que la « productivité rurale ». Les effets d'agglomération croissant avec la taille des villes, celles-ci ont une productivité d'autant plus élevée que leur population est plus nombreuse.*

*Pendant toute la phase de transition, l'économie urbaine reste marquée par une forte dualité entre un « secteur moderne » minoritaire en termes de population mais majoritaire en termes de valeur ajoutée et un « secteur informel » dont la vocation principale est d'accueillir et d'occuper le maximum de nouveaux venus, en leur procurant des moyens d'existence minimaux. Une ville efficace est une ville capable d'attirer les migrants et de leur permettre de s'intégrer rapidement dans la vie de la cité. Dans leur majorité, les immigrants récents, confrontés aux nouveaux besoins de dépense impliqués par la vie en milieu urbain, apparaissent comme pauvres, mais cette pauvreté relative est temporaire. Pendant cette phase de transition, la présence de pauvres en ville est donc inévitable. Une ville sans pauvres serait probablement une ville d'apartheid, refusant d'accueillir les candidats à l'immigration, et qui ne jouerait pas son rôle dans le processus de peuplement.*

*L'analyse du fonctionnement de l'économie populaire révèle le rôle moteur de la demande de biens et services essentiels comme le logement, la nourriture et les transports dans l'économie urbaine et régionale : une fraction importante de l'accroissement du produit brut s'explique par l'augmentation des « besoins essentiels » des ménages, résultant de la croissance démographique et de l'urbanisation. Quand une ville croît à un taux de l'ordre de 5 à 7 % par an, un tiers de son activité- et des revenus distribués - doit être consacré à s'équiper, à se*

*transformer et à entretenir son cadre de vie. Seules de mauvaises politiques ou l'insuffisance de l'investissement public de fonction locale peuvent empêcher que le besoin d'investissement résidentiel privé engendre l'épargne privée nécessaire.*

## Encadré 3

**Du cadre conceptuel à la modélisation démo-économique et spatiale :  
quelques indications sommaires**

*La modélisation démo-économique accorde une grande importance à la variable démographique, précieux indicateur et principal facteur explicatif des changements de structure de l'économie des pays en voie de peuplement. A tout instant, la population totale du pays ou de la zone d'étude est répartie, sans distinction d'âge, de sexe ou d'activité, d'une part en divers « milieux » : la ville capitale, les villes moyennes, les petites villes, le milieu rural, d'autre part en trois strates reflétant à la fois des modes de production et de vie différents : la population primaire, la population non primaire moderne (publique ou privée), et la population non primaire informelle notée PNPI, qui constitue le solde.*

*Les variables de stock et de flux de ces « matrices de peuplement » (milieux en colonnes, strates en lignes) constituent l'une des entrées des modèles démo-économiques.*

*L'activité économique qui est décrite dans ces modèles est censée rendre compte du comportement et du standard de vie observé des catégories de personnes (milieu\*strate) décrites dans ces matrices de peuplement. Chaque personne tire ses revenus de plusieurs secteurs et types d'activité et de sources diverses, dans des proportions variant avec le milieu et la strate considérés. Et chaque catégorie de personnes engendre des activités dépendant entre autres des variables de stock et de flux qui la caractérise.*

*Les dépenses d'investissement de chaque catégorie de personnes se composent de deux éléments : les investissements résidentiels calculés en fonction des transformations de la matrice de peuplement (extension du parc de logement) et de paramètres (rapport entre le coût de l'unité d'habitation et le revenu de la personne destinataire, coefficient d'entassement dans le parc existant, taux de renouvellement du parc existant,...), et les « autres investissements privés » qui résultent du solde entre l'épargne et les transferts en capital reçus et les dépenses d'investissements résidentiels. De même, les administrations ont des dépenses d'investissements de fonction locale et d'entretien du stock d'équipements publics adaptées aux besoins d'investissement résidentiel des ménages et d'autres investissements calculés par solde.*

*Les personnes classées en dehors de la strate « moderne » sont censées vivre dans un système économique dual, comprenant un niveau « de base » assurant une part des besoins essentiels, et un niveau « exposé ». Dans l'économie de base, c'est la demande exprimée par les individus qui constitue le moteur de l'offre, sans contraintes de ressources ni échanges autres qu'à faible distance. Il y a globalement égalité entre dépenses et revenus, entre valeur ajoutée et consommation. Si tout s'arrête dans le reste de l'économie, l'économie de base assure à toute la population concernée ce « minimum vital ».*

*L'économie exposée, à laquelle participent toutes les strates de la population, fonctionne de manière plus classique, sous contrainte de ressources et notamment de ressources extérieures. Si celles-ci décroissent ou s'annulent, l'économie exposée se rétracte ou disparaît même complètement.*

*Les seules institutions qui sont identifiées dans ce modèle sont les populations, à la fois consommateurs et producteurs, et les administrations. La population en tant que telle, et non via la main d'œuvre est facteur de production. Les valeurs ajoutées engendrées par le processus productif sont réparties entre les administrations et les populations qui transfèrent éventuellement une fraction des revenus ainsi collectés hors du pays ou de la zone étudiée.*

*Le PIB « Ecoloc » est présenté dans divers tableaux, parmi les quels une matrice « milieux \* strates » comparable à la matrice de peuplement. Le PIB urbain et le PIB rural ainsi déterminés sont aussi répartis entre les diverses villes et les diverses entités territoriales à l'aide de modèles d'allocation spatiale.*

*Les seules données exogènes utilisées dans le paramétrage du modèle démo-économique national concernent le peuplement, les échanges extérieurs, et un ensemble de paramètres relatifs à la structure de la dépense des ménages, des institutions et des activités (coefficients de la matrice des échanges interbranches, contenu en importation). Les valeurs ajoutées, le « PIB Ecoloc » et ses diverses utilisations sont des résultats du modèle et non des données d'entrée. La concordance des résultats du modèle avec les agrégats officiels n'est ni systématique, ni obligatoirement recherchée. Dans la mesure où la modélisation démo-économique nationale et les comptes locaux apportent des informations nouvelles, il est légitime d'en attendre à terme une amélioration de ces comptes nationaux dont on sait qu'ils reposent aussi sur un grand nombre d'hypothèses et qu'ils sont aussi en partie « modélisés ».*

*Les transactions entre les comptes des institutions (ménages urbains, ménages ruraux, administrations), des biens et services, des activités, du capital, etc.. et entre les divers espaces considérés (dont le reste du pays, les pays limitrophes et le reste du monde) sont synthétisées dans un ensemble de Matrices de Comptabilité Sociale (MCS) retraçant en ligne les revenus ou entrées et en colonne les dépenses ou sorties de chaque agent et de chaque compte.*

*Pour mettre en évidence les changements structurels, les comptes sont élaborés à quatre dates : aujourd'hui, il y a dix ans, dans 10 ans et dans 20 ou 30 ans. Ces images à moyen et long terme ne sont pas des projections, mais un moyen de visualiser divers états futurs plausibles du peuplement et de l'économie qui accompagne ce peuplement et de mettre en évidence les changements de structure auxquels il faut s'attendre à l'échelle d'une génération.*

*Les modèles démo-économique locaux utilisés pour l'étude d'une zone particulière ont une structure proche de celle du modèle national, mais ils font intervenir des « lois » spécifiques : par exemple, la fraction de la production locale qui est « exportée » vers le reste du pays fait intervenir la taille relative de la zone (fraction « exportée » décroissant avec la taille) et les caractéristiques relatives de son peuplement urbain et rural. Pour l'élaboration de la première maquette des comptes locaux précédant l'étude de terrain, les paramètres utilisés dans le modèle local sont ajustés pour retrouver à peu près les mêmes agrégats locaux que ceux dérivés de l'allocation spatiale des agrégats nationaux. Cette première maquette fournit très tôt dans le processus d'étude des ordres de grandeur vraisemblables à partir desquels les travaux de terrain pourront être organisés. L'image de l'économie locale ainsi obtenue est certes assez grossière mais elle a le mérite d'être exhaustive, au sens où toute la population, activités et transactions de la zone sont prises en compte, d'être systématiquement replacée dans son contexte national. Les allers-retour entre modélisation et enquêtes qui sont décrites dans le processus Ecoloc conduisent progressivement à un « modèle » de l'économie locale certes simplifié, mais utilisable pour l'élaboration de divers scénarios et l'organisation de débats sur les stratégies de développement local.*

### Références bibliographiques

**Aerts J.-J., Cogneau D., Herrera J., de Monchy G. et Roubaud F. (2000),** *L'économie camerounaise ; un espoir évanoui*, Karthala, Paris.

**Arnaud M. (1998),** *Dynamique de l'urbanisation de l'Afrique au sud du Sahara*, MAE et ISTED, Paris.

**Arnaud M., Bosssard L. Cour J.M., Yatta F.P. (2001),** *Gérer l'économie localement en Afrique, Manuel Ecoloc*, OCDE et PDM, Paris.

**Charmes J (2000),** « The Contribution of Informal Sector to GDP in Developing Countries: Assessment, Estimates, Methods, Orientations for the Future » contribution au 4th Meeting of the Delhi Group on Informal sector Statistics, Geneva, 28-30 August.

**Cour J.M., Snrech S. (1998),** *Pour préparer l'avenir de l'Afrique de l'ouest : une vision à l'horizon 2020*, OCDE, Paris.

**Cour J.M. (2000),** *Population dynamics, urban-rural linkages and local development in West Africa : a demo-economic conceptual framework*. World Bank, Washington D.C, March.

\_\_\_\_\_ (2001), *Migrations, urbanisation et transformation du monde rural au Vietnam*, MAE et ISTED, Paris.

\_\_\_\_\_ (2003) *Urbanization and sustainable development: A demo-economic conceptual framework and its application to Vietnam*, MAE, Paris.

\_\_\_\_\_ (2003), « Sustainable development and poverty reduction strategy revisited: a demo-economic conceptual framework and its application to Ethiopia. Addis Ababa », EEPRI, January.

\_\_\_\_\_ (2004), « Cahiers d'études et de recherches francophones », *Agricultures*, Volume 13, Numéro 1, Janvier – Février. p.158-165.

\_\_\_\_\_ (2005), « Les bénéfices et le coût de l'urbanisation ». Forum Economique et Financier Franco-Vietnamien. Ambassade de France au Vietnam et ADETEF, Hanoi, juin.

**Gunning J. (2005),** « Why Give Aid? » in *Development Aid: Why and How? Towards strategies for effectiveness*, Proceedings of the AFD-EUDN Conference 2004, Notes and Documents N°22, Agence Française de Développement, Paris.

**Kessides C. (2004),** « The Contributions of Urban Development to Economic Growth and Poverty Reduction with a Special Focus on Sub-Saharan Africa », informal discussion paper prepared for the Cities Alliance, Washington, DC: June.

**Mesplé-Somps S. (2001),** « Présentation du modèle démo-économique développé par le Club du Sahel pour analyser le développement des économies locales d'Afrique de l'Ouest. Hypothèses et premières critiques », Document de Travail, Dial, DT/2001/01.

**Naudet J.-D. (1999),** *Trouver des problèmes aux solutions. 20 ans d'aide au Sahel*, OCDE, Paris.

**Raffinot M. (2001)** « Le modèle démo-économique et le processus ECOLOC », Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, GTZ, juin.

**Yeats A.J. (1989)**, *On the accuracy of economic observations : do Sub-Saharan trade statistics mean anything ?* World Bank, Washington D.C.

*Le manuel du programme Ecoloc est disponible sur le site internet du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM) : [www.pdm-net.org](http://www.pdm-net.org) ou sur celui du Club du Sahel et de l'Afrique de l'ouest : [www.oecd.org/sah](http://www.oecd.org/sah).*

# Les échanges entre la Chine et l'Afrique

## Situation actuelle, perspectives et sources pour l'analyse

Jean-Raphaël Chaponnière<sup>99</sup>

---

Après des années de croissance extrêmement rapide de ses échanges, la Chine est devenue à la fois le 3<sup>ème</sup> exportateur et importateur mondial. Alors que le poids de l'Afrique sub-saharienne dans les échanges chinois demeure marginal, la Chine a dépassé l'Allemagne pour devenir en 2005 le premier fournisseur du continent dont elle représente environ 10 % des importations. La Chine exporte surtout des biens de consommation (textile-habillement, motocyclettes, etc.) et importe d'Afrique du pétrole ainsi que différents minerais et produits tropicaux. L'émergence de la Chine a plus généralement un impact important sur l'Afrique à travers au moins deux canaux : du côté positif, la croissance chinoise pousse à la hausse la demande mondiale et donc le cours des matières premières exportées par les pays africains ; du côté négatif, les entreprises africaines souffrent de la concurrence chinoise, tant sur leur marché intérieur qu'à l'exportation, en particulier dans le textile-habillement suite au démantèlement des quotas douaniers imposés dans le cadre des Accords Multi-Fibres.

---

---

<sup>99</sup> Jean-Raphaël Chaponnière est économiste à l'Agence Française de Développement (AFD).

La montée en puissance de la Chine devenue le troisième exportateur mondial bouleverse la géographie des échanges. En 2005, la Chine aurait ainsi dépassé l'Allemagne à la première place des fournisseurs de l'Afrique dont elle est en sens inverse le second débouché. Après une présentation rapide de l'émergence chinoise (I), cet article s'appuie sur différentes sources statistiques pour analyser les échanges entre la Chine et l'Afrique (II) vus de Pékin et des pays africains. Il s'intéresse ensuite à leurs perspectives et aux conséquences de la montée en puissance de l'économie chinoise sur les économies africaines (III).

## Une grande puissance émergente

En 1978, après trois décennies de croissance heurtée, la Chine s'est engagée dans une stratégie analogue à celle qu'avaient adoptée la Corée et Taiwan vingt ans plus tôt. Libérant les initiatives paysannes, elle a capitalisé sur les bas salaires pour percer sur le marché mondial et remonter les filières industrielles. Cette stratégie a dopé la croissance qui a été de 9,4 % par an en moyenne entre 1978 et 2005. Spectaculaire, vu d'Europe, ce rythme n'est pas sans précédent en Asie mais l'émergence d'une économie aussi peuplée et aussi ouverte aux échanges est porteuse de changements plus considérables.

A l'instar des autres pays de l'Est asiatique, la Chine a pratiqué une politique macro-économique prudente sans respecter les autres piliers du consensus de Washington que sont la privatisation ou la libéralisation (Rodrik, 2006). Outre la différence de taille, la stratégie chinoise se démarque de celle de ces prédécesseurs sur deux points importants pour l'avenir :

- La Chine est très ouverte aux investissements directs étrangers (IDE) alors que l'Est Asiatique était seulement entr'ouvert ; devenue l'une des plus grandes destinations des IDE, la Chine joue de son attractivité pour acquérir des technologies et renforcer la R&D. Par ailleurs, alors qu'en Corée et à Taiwan, les réformes agraires avaient précipité un exode rural considérable<sup>2</sup>, les paysans chinois jouissent seulement du droit d'usage de leurs terres et leurs migrations sont freinées par des obstacles administratifs : l'agriculture emploie près de la moitié de la population active et l'exode rural reste à venir.
- Les moteurs de la croissance chinoise ont été l'exportation et l'investissement. Encouragé par l'abondance de liquidités et des taux d'intérêt bas – conséquence de l'ancrage du renminbi sur le dollar et de l'entrée massive de capitaux – l'investissement représente 40 %

du PIB depuis 2000. Cet effort sans précédent est inférieur à l'épargne domestique. La balance des paiements courants est structurellement excédentaire et une partie des réserves – 43 % du PIB – investie en Bons du Trésor américain<sup>3</sup>.

Tableau 1 :

La Chine en quelques chiffres (2005)

|                                 |        |
|---------------------------------|--------|
| Population (millions)           | 1.305  |
| PIB (milliards de US\$)         | 2.167  |
| PIB par habitant (USD)          | 1.661  |
| Agriculture (% du PIB)          | 13,0 % |
| Industrie (% du PIB)            | 46,2 % |
| Services (% du PIB)             | 40,8 % |
| Exportations (milliards de USD) | 762    |
| Importations (milliards de USD) | 660    |
| Réserves (milliards de USD)     | 815    |

<sup>2</sup> La part de l'agriculture dans la population active chinoise a diminué de 75 % à 47 % entre 1978 et 2005 alors que, partant d'un niveau légèrement inférieur, elle avait été réduite de moitié en vingt ans en Corée et Taiwan.

<sup>3</sup> Tout se passe comme si, en contre partie du financement de leur déficit courant, les Américains assuraient la Chine d'un débouché pour ses exportations. La théorie d'un pacte implicite « Bretton Woods 2 » entre les Etats Unis et la Chine a été proposée par Dooley, Folkerts-Landau, Garber (2003).

Dans les années 1950, les exportations de la Chine - il s'agissait de produits agricoles - avaient progressé aussi rapidement que celles du Japon (graphique 1). Après vingt années d'éclipse, la Chine a réintégré le commerce mondial et depuis 1978, ses exportations (en dollars courants) augmentent en moyenne de 24 % par an, un rythme qui s'est accéléré depuis 2000<sup>4</sup>. Les importations ayant progressé aussi vite, la Chine se classe au 3<sup>ème</sup> rang mondial pour les exportations et les importations derrière les Etats-Unis et l'Allemagne.

Grande puissance émergente, la Chine n'en demeure pas moins un pays en développement. Mesuré en dollars courants, son PNB per capita est proche de celui du Maroc. Apprécié en parité de pouvoir d'achat il est au niveau de l'Algérie et l'indicateur de Développement Humain (IDH) classe la Chine à égalité avec la Tunisie. Ces moyennes sont trompeuses dans un pays où l'inégalité est désormais aussi forte qu'aux Etats-Unis : l'IDH classerait les provinces les plus pauvres parmi les pays moins avancés. Le contraste entre le poids macro-économique et les réalités micro-économiques explique la situation assez particulière qu'occupe la Chine dans les échanges mondiaux :

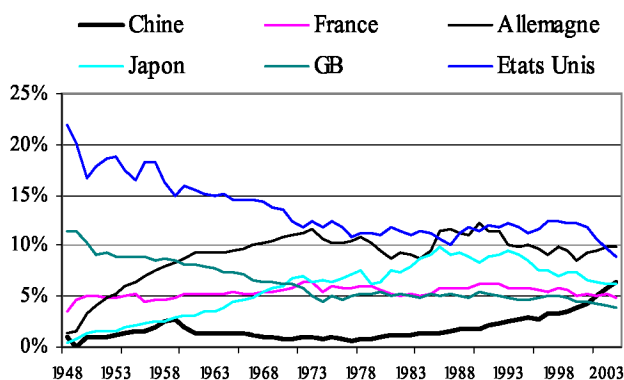
- Au niveau des importations, elle a les appétits d'un grand pays dont les ressources ne suffisent plus (à l'exception du charbon) à satisfaire ses besoins. Second consommateur mondial de pétrole, la Chine énergivore importe la moitié de ses besoins. Elle assure entre 20 et 30% de la demande mondiale des principaux métaux (minerai de fer, cuivre, aluminium, nickel et zinc ; Lennon, 2005) et devient un marché de plus en plus important pour l'aliment pour le bétail et le soja.
- Au niveau des exportations, un réservoir quasi illimité de main d'œuvre non qualifiée et un potentiel considérable de personnel qualifié permettent à la Chine d'être compétitive sur de très nombreux marchés<sup>5</sup>. Si elle a dépassé les Etats Unis pour devenir le premier exportateur mondial de produits relevant des technologies de l'information et de la communication – pour la plupart fabriqués par des filiales étrangères – la Chine domine également les marchés de biens peu sophistiqués<sup>6</sup> et son offre est adaptée à la demande des pays en développement.

<sup>4</sup> Les résultats du 1<sup>er</sup> trimestre 2006 (exportations : +28 % ; PIB : +10 %) ne signalent aucune décélération.

<sup>5</sup> Cela a conduit Paul Samuelson (2004) à évoquer la disparition des gains de l'échange pour les Etats-Unis dans le cas où la Chine améliorerait fortement sa productivité relative pour les produits de haute technologie.

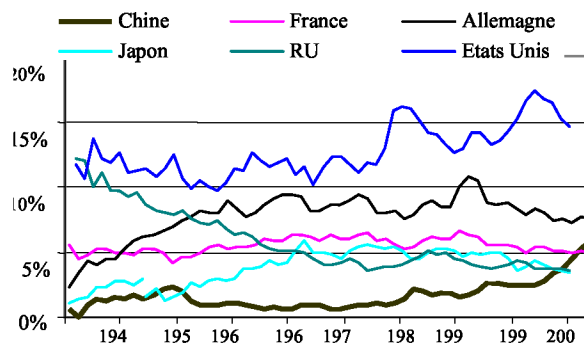
<sup>6</sup> Habillement, jouets (60% du total mondial), chaussures de sport (55 %), bicyclettes (50 %), téléviseurs, motocyclettes (15 %).

**Graphique 1 :**  
**Les plus grands exportateurs (% Monde de 1948 à 2004)**



Sources : OMC, FMI et SBY (pour 2005)

**Graphique 2 :**  
**Les plus grands importateurs (% Monde de 1948 à 2004)**



Sources : OMC, FMI et SBY (pour 2005)

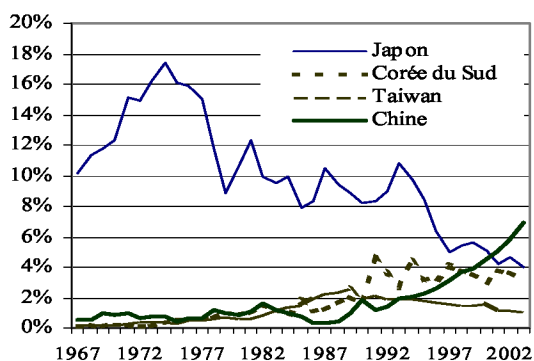
## L'Asie et l'Afrique

Dans les années 1970, le Japon était le principal fournisseur asiatique de l'Afrique sub-saharienne qui absorbait alors entre 7 et 8 % des exportations japonaises. Les produits coréens se sont ensuite substitués aux produits japonais et depuis dix ans,

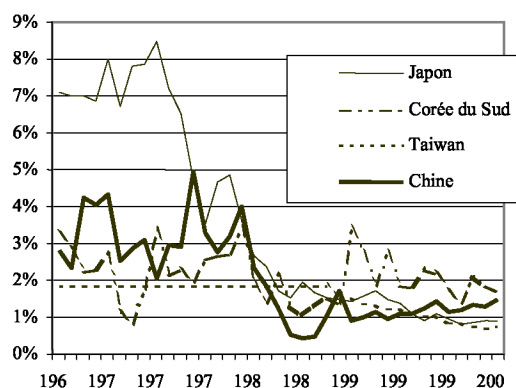
les produits chinois font leur apparition (graphique 3). Cela a comme conséquence un redressement de l'Afrique-sub saharienne dans les exportations chinoises à un niveau qui reste toutefois inférieur à ce qu'il était dans les années 1970 (graphique 4).

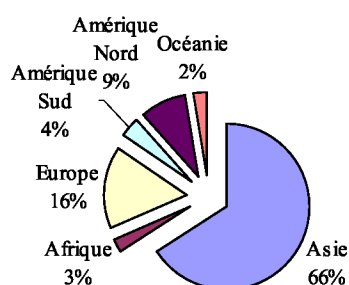
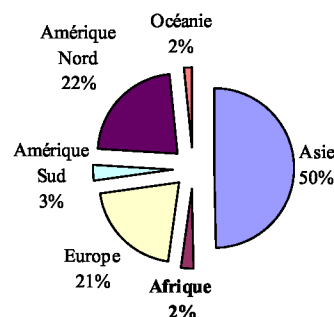
**Graphique 3 :**  
**Part du Japon, de la Corée, de Taiwan et de la Chine dans les importations de l'Afrique Sub-saharienne (%)**

Source : Chelem



**Graphique 4 :**  
**Part de l'Afrique sub-saharienne dans les exportations du Japon, de la Corée, de Taiwan et de la Chine (%)**



**Graphique 5 :****Destination des exportations chinoises (2004 en %)****Graphique 6 :****Origine des importations chinoises (2004 en %)**

Source : China Statistical Yearbook.

## Les échanges entre la Chine et l'Afrique

Le commerce entre la Chine et l'Afrique débute avec le périple de l'amiral Zeng He qui aurait doublé le cap de Bonne Espérance d'Est en Ouest au 16<sup>ème</sup> siècle, une cinquantaine d'années avant les Portugais. S'il a une vieille histoire, ce commerce a néanmoins longtemps relevé de l'anecdote. Obéissant à des objectifs plus politiques qu'économiques, les échanges entre la Chine et l'Afrique ont connu une première embellie dans les années 1960. Depuis les années 1980, leur reprise se fait sur des bases économiques et entre 2000 et 2005, alors que le commerce extérieur chinois a triplé, les échanges avec l'Afrique ont quintuplé. L'Afrique demeure cependant un partenaire mineur de la Chine (graphique 5 et 6)<sup>105</sup>.

### L'Afrique sub-saharienne vue de Pékin

La progression de ces échanges accompagne d'une offensive diplomatique de la Chine en Afrique. Les visites ministérielles se multiplient : le Président chinois a été accueilli au Nigéria en avril 2006 et les chefs d'Etat africains participeront à un sommet à Pékin au cours de l'année. Au début de l'année 2006, le gouvernement a publié un document sur sa politique africaine qui met l'accent sur l'égalité, la souveraineté et la non-ingérence. Le « consensus de Pékin » (Ramo, 2004) propose une alternative au « consensus de Washington » : car si les priorités chinoises (stabilité, développement et réforme) sont les mêmes, elles se conjuguent selon un ordre

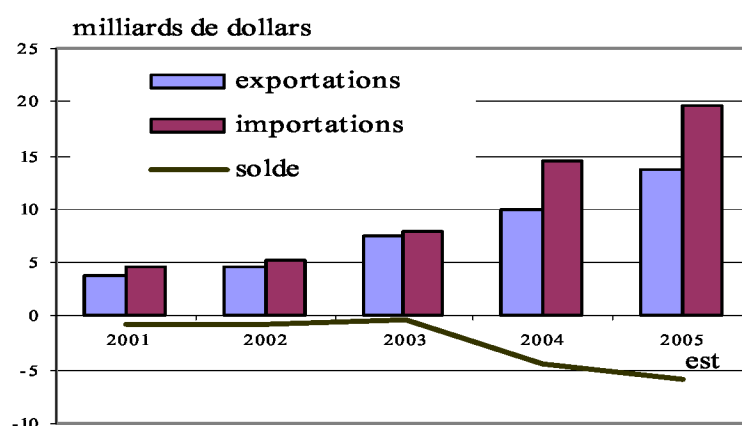
différent, Pékin donnant la priorité à la stabilité et Washington aux réformes. C'est dans ce contexte que les entreprises chinoises opèrent en Afrique. Les plus grandes entretiennent – directement ou indirectement – des liens avec l'Etat, elles s'engagent dans des pays à risque où elles poursuivent des stratégies à long terme.

La place de l'Afrique dans le commerce extérieur chinois (3% en 2005 et 2,5% pour l'Afrique sub-saharienne) est deux fois plus élevée que sa place dans le commerce mondial. Ces échanges sont caractérisés par leur asymétrie : l'Afrique est un fournisseur et un débouché modeste de la Chine, alors que la Chine est un des principaux partenaires de l'Afrique

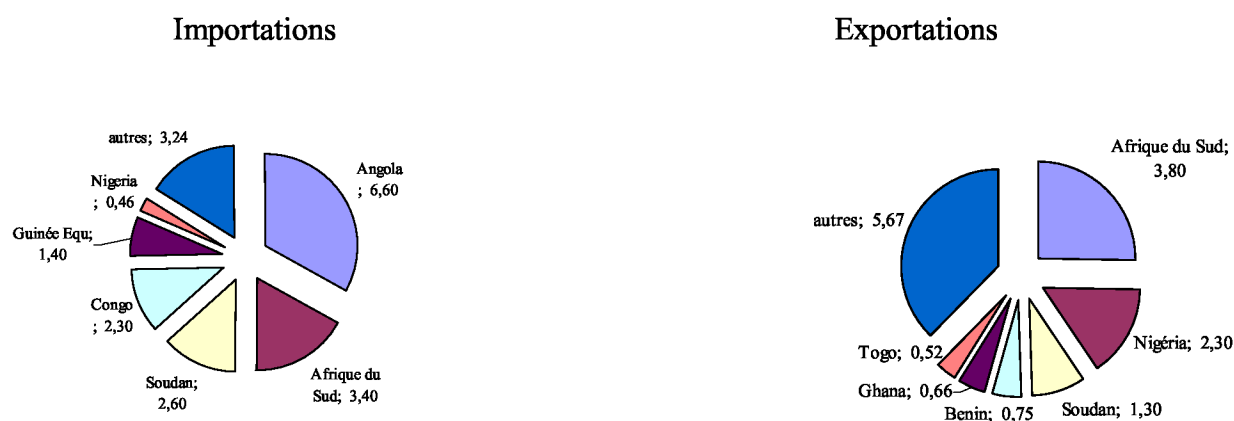
Vu de Pékin (graphique 7), le commerce bilatéral avec l'Afrique sub-saharienne est déficitaire pour la Chine, et le déficit s'est creusé en 2004 et 2005. Les statistiques chinoises sont biaisées par le rôle de Hong Kong par où transite une partie des exportations chinoises (encadré 3).

Les importations et les exportations chinoises ont été respectivement de 20 et 14 milliards de dollars en 2005 (Afrique sub-saharienne). Vu de Pékin, l'Angola est le premier fournisseur africain de la Chine loin devant l'Afrique du Sud, le Soudan, la République démocratique du Congo et la Guinée Equatoriale (graphique 8). L'Afrique du Sud, le Nigéria et le Soudan sont les trois premiers débouchés des exportations chinoises vers le continent.

<sup>105</sup> De façon schématique, la Chine importe des demi-produits d'Asie (à l'origine de 2/3 des importations) et exporte des produits finis vers les Etats-Unis, l'UE et le Japon.

**Graphique 7 :****Evolution des échanges de la Chine avec l'Afrique sub-saharienne**

Source : China Statistical Yearbook

**Graphique 8 :****Principaux partenaires africains de la Chine (Afrique sub saharienne) en 2005 en milliards de dollars**

Source : China Statistical Yearbook

**La Chine importe du pétrole, des minerais et du bois**

Les importations chinoises d'Afrique sub-saharienne sont concentrées. Elles sont dominées par le pétrole qui représente 70 % du total des importations chinoises d'Afrique : le Soudan, l'Angola et le Nigéria assurent un quart des

importations chinoises de pétrole. Les bois tropicaux viennent au second rang : la Chine, premier acheteur mondial, se fournit en Russie et en Asie et pour un tiers de son approvisionnement en Afrique sub-saharienne (Gabon, Congo, Guinée Equatoriale). Les seules exportations manufacturières (sidérurgie et composants électroniques) viennent d'Afrique du Sud.

**Tableau 2 :****Les dix premiers postes d'importations chinoises d'Afrique sub-saharienne (2003)**

| CTCI | Produit                   | Montant en<br>Milliards de Dollars | Place de l'Afrique<br>dans les importations<br>chinoises du produit |
|------|---------------------------|------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| 3330 | Pétrole                   | 4,85                               | 24 %                                                                |
| 2475 | Bois tropicaux            | 0,5                                | 33 %                                                                |
| 2815 | Minerai de fer            | 0,28                               | 7 %                                                                 |
| 6672 | Diamants                  | 0,27                               | 22 %                                                                |
| 2631 | Coton                     | 0,23                               | 20 %                                                                |
| 1212 | Tabac                     | 0,16                               | 6 %                                                                 |
| 6753 | Laminés à chaud           | 0,14                               | 6 %                                                                 |
| 6734 | Laminés à froid           | 0,09                               | 2 %                                                                 |
| 2731 | Pierres pour construction | 0,08                               | 2 %                                                                 |

Source : ITC, PC-TAS

**Tableau 3 :****Les dix premiers postes d'importations chinoises en termes de poids relatif de l'Afrique (2003)**

| Code | Produit                | Part de l'Afrique dans<br>les importations du<br>produit | Part du produit dans les<br>importations chinoises<br>totales |
|------|------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| 6714 | Ferro -manganèse       | 85 %                                                     | - (1)                                                         |
| 2832 | Minerai de cuivre      | 81 %                                                     | - (1)                                                         |
| 1212 | Feuilles de tabac      | 61 %                                                     | 0,06 %                                                        |
| 0721 | Cacao                  | 53 %                                                     | 0,01 %                                                        |
| 6898 | Cobalt et cadmium      | 38 %                                                     | 0,02 %                                                        |
| 2654 | Sisal, agave et fibres | 37 %                                                     | - (1)                                                         |
| 2475 | Bois tropicaux         | 33 %                                                     | 0,36 %                                                        |
| 6812 | Platine                | 31 %                                                     | 0,06 %                                                        |

(1) Poids négligeable, inférieur à 0,01 %.

Source : ITC, PC-TAS

**Tableau 4 :****Part de l'Afrique sub-saharienne dans les exportations chinoises (2003)**

|                          | Montant en<br>Milliards de dollars | Part de l'Afrique dans les<br>exportations chinoises<br>du produit |
|--------------------------|------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <b>Total</b>             | <b>10,04</b>                       | <b>100 %</b>                                                       |
| Tissus coton             | 0,62                               | 33 %                                                               |
| Motocyclettes            | 0,35                               | 25 %                                                               |
| Chaussure                | 0,31                               | 9 %                                                                |
| Tissus synthétiques      | 0,27                               | 9 %                                                                |
| Batteries, accumulateurs | 0,25                               | 8 %                                                                |
| Riz                      | 0,19                               | 43 %                                                               |
| Equipement télécom       | 0,18                               | 5 %                                                                |
| Thé                      | 0,16                               | 45 %                                                               |

|                     |      |      |
|---------------------|------|------|
| Costumes, robes     | 0,15 | 4 %  |
| Tissus synthétiques | 0,14 | 17 % |

*Source : ITC, PC-TAS*

Les pays d'Afrique sub-saharienne jouent un rôle majeur pour un petit nombre de postes d'importations chinoises (tableau 3) : ils sont ses fournisseurs quasi exclusifs de ferro-manganèse (Gabon) et de cuivre (République démocratique du Congo, Zambie); ils jouent un rôle important pour le cobalt, le molybdène et le coton, des postes qui pèsent toutefois très peu dans le total des importations chinoises.

### **La Chine exporte des biens de consommation et de plus en plus d'équipements**

Les exportations chinoises vers l'Afrique sont peu concentrées : en 2003 les dix premiers postes représentaient 26 % du total (nomenclature CTCI rev 3 à 4 chiffres soit 1.000 postes) et les cinquante premiers 55 %.

Les tissus en coton, le principal flux, sont destinés au marché local mais aussi aux exportateurs

africains d'habillement<sup>8</sup>. Comme le montre le tableau 4, le marché africain représente un débouché assez important pour quelques exportations chinoises comme les tissus et les motocyclettes.

Si les biens d'équipement jouent un rôle assez modeste dans les exportations chinoises vers l'Afrique sub-saharienne, la région n'en demeure pas moins un débouché important voire exclusif pour les turbines à gaz (98 %), les équipements de travaux publics (60 %) et de télécommunications (au Kenya, Zimbabwe et Nigéria pour qui la Chine va lancer un satellite). Ces ventes d'équipement, financées par l'aide chinoise<sup>9</sup>, illustrent le rôle de « terrain » d'essai des pays africains. Les entreprises chinoises s'imposent également dans la construction (encadré 1).

#### **Encadré 1**

#### **Investissements directs et aide**

*L'internationalisation des entreprises chinoises est récente : en décembre 2004, le stock d'IDE chinois à l'étranger était de 45 milliards de dollars selon le Ministère du Commerce. Disposant de réserves considérables la Chine a les moyens de l'internationalisation de ses entreprises. L'Afrique a accueilli 2 % du stock en 2004 (900 millions de USD) mais ces statistiques sont trompeuses. Hong Kong, qui concentre les trois quarts du stock d'IDE chinois, sert de relais et les projets en Afrique sont souvent le fait d'entreprises basées à Hong Kong. On recenserait 760 entreprises chinoises en Afrique. La China National Petroleum Corp (CNPC) et la China National Oil & Gas Corp sont très présentes au Soudan, en Angola et sont de plus en plus actives en Afrique de l'Ouest, notamment en Guinée Equatoriale mais aussi au Gabon, au Nigéria et au Congo.*

*Selon les sources chinoises, la « coopération économique » est de 21 milliards de dollars dont 4 milliards de dollars avec l'Afrique en 2004. Cette rubrique regroupe l'aide, des opérations réalisées pour des entreprises étrangères et les salaires de la main d'œuvre chinoise employée (182 millions de dollars en 2004 en Afrique). La Chine ne reportant pas au CAD (Comité de l'Aide au Développement), il n'est pas possible de mesurer le montant de ses apports qui relèvent de l'APD. L'assistance chinoise privilégie les travaux d'infrastructures, dont les routes et les voies ferrées ; il s'agit d'une aide liée – en termes d'équipement mais aussi de main d'œuvre – qui ne s'accompagne d'aucune conditionnalité autre que la rupture des relations avec Taiwan.*

### **La Chine vue d'Afrique sub-saharienne**

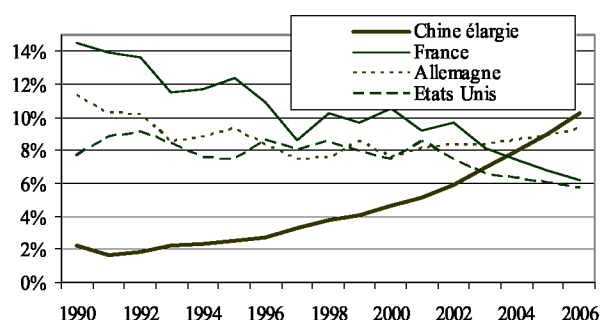
Entre 2000 et 2005 la Chine a doublé sa part dans les importations africaines mais sa progression a été moins forte du côté des exportations. A l'origine de 10% environ des importations du continent en 2005, la Chine est devenue le premier fournisseur de

l'Afrique sub-saharienne (graphique 9). Elle est également le premier de l'Afrique sub-saharienne diminuée de l'Afrique du Sud car elle y a rattrapé l'Union Sud-Africaine classée devant la France et l'Allemagne ; l'Union Sud Africaine demeure le premier fournisseur de l'Afrique australe et orientale. Absorbant 7% des exportations africaines la Chine est par contre son second débouché, loin derrière les Etats-Unis (graphique 10).

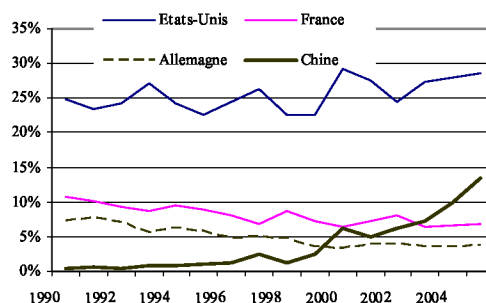
<sup>8</sup> Les exportateurs africains peuvent utiliser des tissus importés pour leurs exportations vers les Etats-Unis dans le cadre de l'AGOA (African Growth and Opportunity Act) jusqu'en 2007.

<sup>9</sup> Ainsi, fin 2005, la Chine a accordé un prêt de 200 milliards de francs cfa à la compagnie électrique du Bénin pour la construction d'un barrage et l'acquisition de turbines.

**Graphique 9 :**  
**Importations de l'Afrique sub-saharienne par**  
**origine en %**



**Graphique 10 :**  
**Exportations de l'Afrique Sub-saharienne par**  
**destination en %**

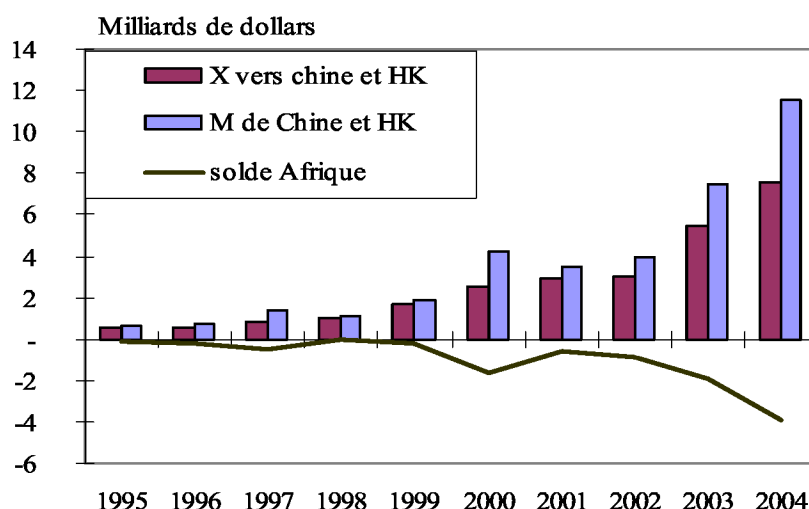


Source : Chelem jusqu'en 2003 et actualisation à partir des statistiques chinoises et des données FMI

Vus des pays africains (graphique 11), les échanges sont moins importants que vus de Chine et ils

dégagent un solde déficitaire qui s'est creusé depuis 2000.

**Graphique 11 :**  
**Les échanges avec la Chine vus de l'Afrique Sub saharienne**



Source : à partir des données FMI- DOTS des pays d'Afrique Sub saharienne.

Ces moyennes recouvrent des situations contrastées. Le tableau 5 précise la place de la Chine élargie (à Hong Kong et Macao) dans les importations et les exportations des pays africains.

Alors que la moyenne est très éloignée de la médiane dans le cas de la place de la Chine dans les exportations, elle en est très proche dans le cas des importations ce qui témoigne de l'adéquation assez générale des produits chinois.

Tableau 5 :

**Part de la Chine dans les exportations et les importations en 2000 et 2004**

|                    | Exportations |             | Importations |            |
|--------------------|--------------|-------------|--------------|------------|
|                    | 2000         | 2004        | 2000         | 2004       |
| Afrique du Sud     | 2 %          | 3 %         | 5 %          | 8 %        |
| Angola             | 23 %         | 36 %        | 2 %          | 3 %        |
| Benin              | 0 %          | 30 %        | 8 %          | 33 %       |
| Burkina            | 0 %          | 32 %        | 1 %          | 2 %        |
| Burundi            | 0 %          | 1 %         | 4 %          | 3 %        |
| Cameroun           | 6 %          | 3 %         | 3 %          | 6 %        |
| Congo              | 6 %          | 27 %        | 2 %          | 6 %        |
| Congo démocratique | 0 %          | 8 %         | 5 %          | 5 %        |
| Côte d'Ivoire      | 0 %          | 2 %         | 2 %          | 4 %        |
| Ethiopie           | 1 %          | 2 %         | 4 %          | 7 %        |
| Gabon              | 9 %          | 8 %         | 1 %          | 1 %        |
| Ghana              | 1 %          | 3 %         | 5 %          | 12 %       |
| Guinée             | 0 %          | 0 %         | 6 %          | 6 %        |
| Guinée Bissau      | 0 %          | 0 %         | 6 %          | 4 %        |
| Guinée Equatoriale | 22 %         | 23 %        | 1 %          | 2 %        |
| Kenya              | 2 %          | 2 %         | 5 %          | 8 %        |
| Madagascar         | 1 %          | 2 %         | 7 %          | 16 %       |
| Malawi             | 0 %          | 32 %        | 5 %          | 4 %        |
| Mali               | 0 %          | 0 %         | 3 %          | 3 %        |
| Maurice            | 1 %          | 1 %         | 11 %         | 10 %       |
| Mauritanie         | 1 %          | 6 %         | 5 %          | 7 %        |
| Mozambique         | 2 %          | 2 %         | 2 %          | 3 %        |
| Niger              | 0 %          | 0 %         | 3 %          | 5 %        |
| Nigeria            | 1 %          | 1 %         | 6 %          | 10 %       |
| Ouganda            | 3 %          | 3 %         | 5 %          | 6 %        |
| RCA                | 0 %          | 5 %         | 1 %          | 2 %        |
| Sénégal            | 2 %          | 1 %         | 3 %          | 4 %        |
| Sierra Leone       | 0 %          | 1 %         | 5 %          | 7 %        |
| Soudan             | 41 %         | 67 %        | 12 %         | 13 %       |
| Tanzanie           | 1 %          | 6 %         | 5 %          | 8 %        |
| Tchad              | 0 %          | 21 %        | 0 %          | 1 %        |
| Togo               | 0 %          | 8 %         | 5 %          | 27 %       |
| Zambie             | 2 %          | 2 %         | 4 %          | 3 %        |
| Zimbabwe           | 3 %          | 6 %         | 3 %          | 3 %        |
| <b>Moyenne</b>     | <b>4 %</b>   | <b>11 %</b> | <b>4 %</b>   | <b>7 %</b> |
| <b>Médiane</b>     | <b>1 %</b>   | <b>3 %</b>  | <b>5 %</b>   | <b>6 %</b> |

Source : FMI/ DOTS

La Chine joue depuis plusieurs années un rôle important dans les exportations du Soudan, de l'Angola et de la Guinée Equatoriale. Les données du FMI (Direction of trade statistics, DOTS) font apparaître une progression très rapide de sa place :

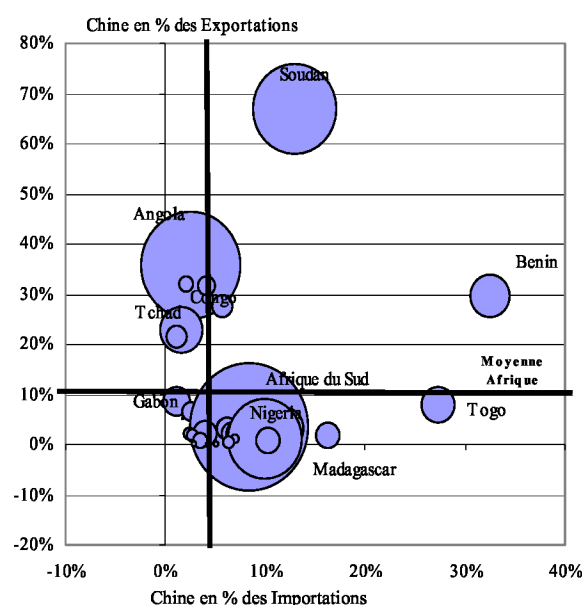
- dans les exportations du Bénin, du Burkina, du Congo, du Malawi et du Tchad.
- dans les importations du Bénin, du Ghana et du Togo du fait des ré-exportations.

On peut s'interroger sur la fiabilité de ces statistiques qui ont du mal à saisir des flux parfois très volatiles<sup>10</sup> : ils montrent que la progression de la Chine est générale au niveau des exportations et plus sélective pour les importations. Ces échanges vont s'intensifier avec l'Angola et le Nigéria où les compagnies pétrolières chinoises ont signé des contrats d'exploration et avec les exportateurs de produits miniers (notamment la Guinée).

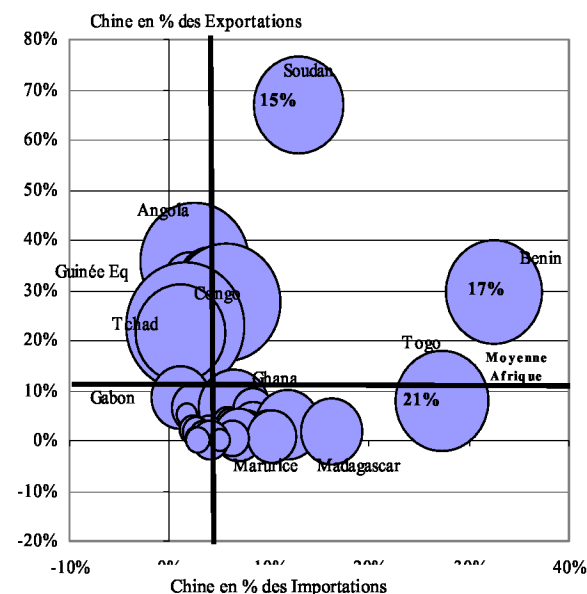
Les graphiques 12A et 12B situent les pays africains selon la place de la Chine dans leurs exportations (ordonnée) et leurs importations (abscisse), la taille du cercle est proportionnelle au montant du commerce bilatéral en 2004 (graphique 12A) et au poids de ces échanges dans le PIB (graphique 12B).

Graphique 12 :

**La Chine dans le commerce extérieur des pays africains (2004)**  
**Part dans les exportations / importations et taille des cercles proportionnelle**  
**au montant du commerce bilatéral (12A) et à sa part dans le PIB (12B))**



Graphique 12 A (taille = montant des échanges)



Graphique 12 B (taille = échanges % PIB)

## Impact et perspectives

L'intensification des relations commerciales entre la Chine et l'Afrique sub-saharienne a coïncidé avec une accélération de la croissance africaine. En contribuant au redressement des cours des matières premières, l'appétit chinois a été plus efficace que les projets de stabilisation.

L'analyse d'Eichengreen (2005) sur les conséquences de la croissance chinoise montre que les pays spécialisés dans la production et l'exportation de composants, de biens d'équipement et de matières premières en bénéficient alors que

ceux qui sont engagés dans la production de biens de consommation subissent les effets de la concurrence chinoise. Ces conclusions rejoignent celles de Lall (2004, 2005) qui a analysé l'impact des exportations chinoises sur l'Asie et l'Amérique latine. Ces résultats suggèrent que les pays africains bénéficient de l'émergence chinoise. Selon les statistiques du FMI (DOTS), une dizaine dégage un surplus dans leurs échanges avec la Chine (l'Angola et le Soudan étant les principaux bénéficiaires) alors que pour les 20 autres pays, ces échanges sont déficitaires. L'impact est important pour les pays miniers mais beaucoup moins pour les pays exportateurs de produits agricoles.

Les conséquences de l'émergence de la Chine sur l'Afrique peuvent être appréciées du côté de la demande et de l'offre.

<sup>10</sup> Au Zimbabwe, la Chine serait devenue en 2005 le second fournisseur après l'Afrique du Sud. Dans le cas du Bénin, les statistiques DOTS conduisent à des résultats très différents des données Comtrade pour la place de la Chine avec respectivement 23% et 6% (exportations) et 29% et 7% mais les données FMI seraient plus fiables.

**Tableau 6 :**  
**Solde bilatéral avec la Chine en 2004 en % du PIB**

|                    |       |
|--------------------|-------|
| Guinée Equatoriale | 21 %  |
| Angola             | 20 %  |
| Congo              | 16 %  |
| Tchad              | 13 %  |
| Soudan             | 10 %  |
| Gabon              | 5 %   |
| Burkina            | 4 %   |
| Zimbabwe           | 1 %   |
| Mali               | 5 %   |
| Congo démocratique | 0 %   |
| Cameroun           | 0 %   |
| Zambie             | 0 %   |
| Mozambique         | -1 %  |
| Niger              | -1 %  |
| Ouganda            | -1 %  |
| Sénégal            | -1 %  |
| Burundi            | -1 %  |
| Afrique du Sud     | -1 %  |
| Mauritanie         | -2 %  |
| Tanzanie           | -2 %  |
| Guinée             | -2 %  |
| Ethiopie           | -2 %  |
| Nigeria            | -3 %  |
| Kenya              | -3 %  |
| Guinée Bissau      | -4 %  |
| Maurice            | -4 %  |
| Bénin              | -5 %  |
| Madagascar         | -6 %  |
| Ghana              | -6 %  |
| Togo               | -10 % |

Source : FMI / données DOTS corrigées avec les statistiques JUMBO.

A moins d'une crise (crise du dollar, pandémie), la croissance chinoise maintiendra un rythme élevé à moyen terme et dynamisera la demande de matières premières. Cette tendance générale peut néanmoins s'accompagner d'évolutions sectorielles plus contrastées car sur plusieurs marchés, la Chine peut passer de la situation d'importateur, qui tire les prix à la hausse, à celle d'exportateur qui fait baisser les prix<sup>11</sup>. En outre, lorsqu'elle est le principal client,

son pouvoir de marché peut lui permettre de faire baisser les prix. L'évolution des cours dépendra également de la réponse de l'offre. Les perspectives de la demande chinoise conduisent à ouvrir de nouvelles mines, moderniser des installations existantes et ces investissements peuvent conduire à une stabilisation voire à un retournement des cours. La croissance chinoise dynamisera les exportations africaines mais pourra également accentuer la volatilité des cours.

Les entreprises chinoises ont annoncé plusieurs projets de valorisation (raffinerie au Soudan, pâte à papier au Congo, tissage au Mali mais également confection pour l'exportation). La Chine a ouvert son marché en accordant un traitement tarifaire préférentiel aux pays les moins avancés, mais cette mesure n'a pas encore eu d'impact sur les exportations africaines. La Chine deviendra un marché agricole : en 2005 ses échanges agricoles ont été, pour la première fois déficitaires. L'objectif de la politique agricole chinoise est de promouvoir les exportations intensives en travail et d'importer les produits exigeant de grandes superficies comme le soja acheté au Brésil et au Mozambique où des entreprises chinoises sont déjà actives.

L'offre industrielle chinoise est adaptée à la demande des pays en développement. Dans la plupart des pays africains, les produits chinois (tissus, confection, électronique) ne se substituent pas à des fabrications locales mais concurrencent des produits importés plus onéreux. Ces importations améliorent le bien être des populations : ce serait tout particulièrement le cas au Ghana, en Ouganda et en Tanzanie (ODG, 2005) où les produits de consommation de base représentent plus de 20 % des importations chinoises.

La concurrence chinoise exerce également une pression à la baisse sur le coût de l'investissement. Les équipements chinois (transport, agriculture) très bon marché constituent une alternative à des biens de meilleure qualité. Dans la construction, les sociétés chinoises, régulièrement moins-disantes, gagnent des parts de marché (immeubles mais également routes – où la part de marché dépasse 30 % au Mozambique) et font travailler de la main d'œuvre chinoise. Ainsi, de la Corne de l'Afrique au Golfe de Guinée, ouvriers mais aussi médecins et petits commerçants peuplent de nouveaux quartiers chinois. Cette communauté (dont l'effectif est peut-être plus proche de 100.000 que des 500.000 souvent cités) s'intègre dans le tissu économique : elle sert de relais aux importations chinoises mais investit et crée des emplois.

<sup>11</sup> Comme le constate Lennon (2005), il est plus prudent d'être fournisseur de minerais que la Chine ne produit pas plutôt que d'être engagé dans le traitement de minerais que la Chine produit pour partie.

## Encadré 2

*L'avenir des relations entre la Chine et l'Afrique dépendra de l'évolution de la croissance chinoise. L'atterrissage annoncé tarde à se concrétiser, avec une croissance de 9 % attendue en 2006. La performance chinoise des 25 dernières années et les précédents asiatiques (Japon, Corée, Taiwan) suggèrent que l'objectif de quadruplement du PIB entre 2000 et 2020 pourrait être atteint. Bien avant, probablement en 2010, la Chine deviendra le second exportateur mondial et à cette échéance, elle sera probablement le premier partenaire de l'Afrique : les Chinois prévoient un triplement de leurs échanges avec l'Afrique entre 2005 et 2010, ce qui porterait sa part à 5 % du commerce extérieur chinois<sup>12</sup>.*

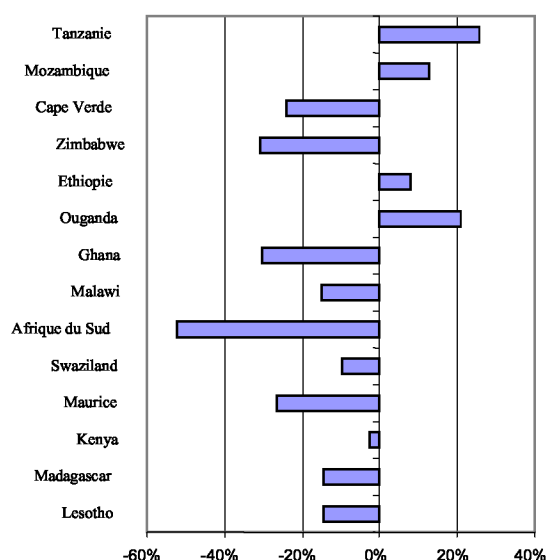
Lorsque l'offre chinoise est confrontée à une offre locale, la concurrence est redoutable pour cette dernière. Au Nigéria, au Cameroun et en Afrique du Sud l'entrée d'articles chinois a mis en faillite de nombreuses usines de textile-habillement. En Afrique et au-delà, le prix chinois devient la référence. Le niveau des salaires, parfois plus faible qu'en Afrique, ne suffit pas à rendre compte de la compétitivité des exportations chinoises qui s'explique par la qualification de la main d'œuvre et également le coût souvent plus faible des demi-produits : la taille du marché chinois justifie la construction de capacités de production qui permettent des économies d'échelle.

Cette concurrence directe reste toutefois limitée. Mais, si l'Afrique ne « joue » pas dans la même catégorie industrielle que la Chine, elle est confrontée à la concurrence chinoise sur les marchés tiers. Cet impact a été évalué par ODG (2004) à partir de la proportion des exportations africaines susceptibles d'être concurrencées par les 140 postes (CTCI rev 2) les plus dynamiques des exportations chinoises. Les pays les plus concernés seraient en ordre décroissant le Lesotho (89 % de ses exportations relèvent de cette catégorie), la Zambie, le Mozambique, le Malawi, l'Afrique du Sud, le Sénégal, le Ghana et le Kenya (34 %). Ce classement s'explique par la place du textile-habillement qui avait été dynamisé par l'initiative américaine AGOA (*African Growth and Opportunity Act*). Entre 2001 et 2004, le doublement des exportations d'articles de l'habillement des pays bénéficiaires vers les Etats-Unis a créé de nombreux emplois. Ce mouvement s'est brusquement arrêté en janvier 2005, la levée des quotas ayant provoqué une hausse spectaculaire de la part de marché chinoise

et une baisse tout aussi remarquable des prix unitaires<sup>13</sup>. La chute des exportations, très élevée en Afrique du Sud et dans les pays limitrophes (graphique 13), s'explique également par la perte de compétitivité provoquée par l'appréciation du rand.

### Graphique 13 :

#### Importations américaines de textile-habillement évolution 2005/2004 par pays en %



Source : US ITC

La restauration de quotas décidée en 2005 offre trois années de répit aux exportateurs africains qui devront ensuite composer avec la concurrence chinoise. Une concurrence qui risque d'être exacerbée par l'exode rural. Car d'ici 2020, entre 150 et 300 millions d'agriculteurs chinois quitteront les campagnes. Cette migration, du même ordre de grandeur que l'accroissement de la population

<sup>12</sup> Si l'on fait l'hypothèse qu'au cours de la même période la croissance du commerce extérieur chinois ralentit.

<sup>13</sup> En Chine et dans les autres grands exportateurs soumis aux quotas, on a assisté à l'apparition de bourses de quotas lorsque ceux-ci étaient remplis (produits dits sensibles). Sur ces enchères, le « droit d'exporter » un article sensible – comme les T-shirts – pouvait se négocier à un prix proche de celui de l'article. Pour certains articles, la disparition du quota a pu ainsi provoquer une baisse de près de 50% des prix.

active de l'Afrique sub-saharienne, pèsera sur l'évolution des salaires des non-qualifiés et, indirectement du personnel qualifié<sup>14</sup>. Cela devrait maintenir la compétitivité des produits « made in China ».

A moins d'un accident, la Chine va continuer à être un des moteurs de l'économie mondiale au cours

des prochaines années. L'élargissement de la demande chinoise et le maintien de la pression concurrentielle de l'offre chinoise risquent d'encourager la « vocation » d'exportateur de produits primaires de nombreux pays africains. L'Afrique sera-t-elle en mesure de conjurer la malédiction qui pèse sur les ressources naturelles ?

### Encadré 3

#### ***Les sources statistiques utilisées et leurs limites***

*D'une manière générale, les statistiques des échanges internationaux souffrent d'un manque de cohérence qui n'est pas spécifique aux pays en développement : vues par les douanes françaises, le montant des exportations vers l'Allemagne a longtemps été très différent de celui des importations françaises mesurées d'Allemagne et, dans les années 1980, l'écart entre les deux statistiques allait bien au-delà des différences entre données CAF et FOB. D'une manière générale, on estime qu'un pays connaît mieux la destination de ses exportations que l'origine de ses fournisseurs.*

##### ***Données nationales***

*Données chinoises : 17% (2005) des exportations chinoises se dirigent vers Hong Kong dont une partie est réexportée. La prise en compte de ces ré-exportations est l'une des explications de l'écart considérable entre le montant du déficit commercial américain bilatéral mesuré par Pékin, 100 milliards de dollars, et par Washington 204 milliards de dollars (un écart de 100% !). Les exportations chinoises peuvent atteindre l'Afrique via Hong Kong, Macao mais aussi Singapour et elles peuvent également utiliser des pays « d'éclatement » en Afrique.*

*US ITC : les statistiques commerciales américaines ([www.usitc.gov](http://www.usitc.gov)) offrent un niveau fin de désagrégation (jusqu'à 6 chiffres) par pays. En avril 2006, les données de janvier 2006 sont disponibles.*

##### ***Données internationales***

*FMI, Direction of Trade Statistics (DOTS) : ces données construites par le FMI (Fonds Monétaire International) précisent la répartition par origine et destination des exportations de marchandises pour la plupart des pays. Elles offrent l'avantage d'offrir les données les plus récentes (2004) au prix d'un manque de cohérence. Elles sont construites à partir des données miroirs lorsque les statistiques nationales sont manquantes et des données nationales le cas échéant. Mais les données miroirs sont ensuite écrasées lorsque les statistiques nationales deviennent disponibles : les séries des pays « répondants avec retard » sont constituées de sources nationales pour les années anciennes et de statistiques miroirs pour les années récentes.*

*La base Chelem : les comptes harmonisés sur les échanges et l'économie mondiale construits par le CEPPII (Centre d'Etudes Prospectives et d'Informations Internationales) s'appuient sur les statistiques des Nations Unies qu'elles harmonisent : les importations d'un pays A en provenance d'un pays B sont égales aux exportations de B vers A par construction. Les données Chelem offrent une désagrégation en 72 postes pour l'ensemble des régions du monde et pour seulement 79 pays : dans le cas de l'Afrique sub-saharienne, Chelem individualise le Gabon et le Nigeria. Les échanges de l'Afrique du Sud sont mesurés à partir de ceux de l'Union Sud-Africaine (SACU), union douanière qui regroupe autour de l'Afrique du Sud le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland.*

<sup>14</sup> Les travaux de Banister (2004) montrent que ces salaires ont peu augmenté au cours des dix dernières années, et compte tenu de la hausse de la productivité, le coût unitaire du travail chinois a diminué. Comme l'avait remarqué P.N Giraud (1996), en permettant aux cadres de jouir d'un niveau de vie relatif élevé avec un salaire modeste, l'inégalité constitue un facteur de compétitivité supplémentaire dans les secteurs de haute technologie.

*ITC, PC-TAS : Le Centre de Commerce International (ITC) constitué par la CNUCED (Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement) et l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce) construit la base PC-TAS (Personal Computer Trade Analysis System) constituée de données des échanges mondiaux sur 5 ans (actualisés chaque année) pour 230 pays et 3800 produits (nomenclature SITC- révision 3). Ces données sont tirées de la base Comtrade des Nations Unies.*

*Donnée Jumbo : Pour les pays de la zone franc l'AFD dispose d'estimations globales du commerce extérieure issues de son modèle Jumbo. Intégrant les statistiques nationales, elles privilégient la cohérence et les statistiques miroirs de l'OCDE.*

## Références Bibliographiques

**Banister (2004)**, *Manufacturing employment and compensation in China*, US Department of Labour.

**Bosten E (2006)**, « China's engagement in the construction industry of Southern Africa : the case of Mozambique », Workshop : *Asian and other drivers of global change*, St Petersburg, janvier.  
(<http://www.ids.ac.uk/ids/global/AsianDriverpdfs/emmybostonpaper.pdf>)

**Chen M-X. A., Goldstein N., Pinaud et Reisen H. (2005)**, *China and India: What's in it for Africa?* mimeo, OECD Development Centre, Paris.

**Eichengreen B., Tong H. (2006)**, « How China is reorganizing the world economy », *Asian Economic Policy Review* n°1, pp. 73-97.

**Giraud P.N. (1996)**, *L'inégalité du Monde*, Folio, Paris.

**Laal S. et Albaladejo M. (2004)**, « China competitive performance : a threat to East Asian manufactured exports », *World development* n°32 pp. 1441-1466.

**Laal S. et Albaladejo M. (2005)**, *China competitive threat to Latin America: an analysis for 1990-2002*, Institute of Development Studies, Working Paper n°120.

**ODG (2005)**, *The effect of China and India's growth and trade liberalisation on poverty in Africa*, Department for International Development (DFID), mai.  
([http://www.sarpn.org.za/documents/d0001312/P1555-China\\_trade\\_Report\\_May2005.pdf](http://www.sarpn.org.za/documents/d0001312/P1555-China_trade_Report_May2005.pdf))

**Lemon J. (2005)**, « China's impact on commodities », *Macquarie Research Presentation, Chine Brésil symposium*, octobre.

**Mayer J. et Fajarnes P. (2005)**, *Tripling Africa's Primary Exports: What? How Where?* UNCTAD Discussion Paper n°180, Genève, octobre.

**Ramo J.-C. (2004)**, « The Beijing consensus : note on the new Physics of Chinese power », in Ramo J.-C. *The Beijing consensus* pp 1-7, Foreign Policy Center, Londres.

**Rodrik D. (2006)**, *Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion?* miméo, Harvard University, janvier.

**Samuelson P. (2004)**, « Where Ricardo and Mill rebutt and confirm arguments of mainstream economist supporting globalisation », *Journal of Economic Perspectives*, Volume 18, n°4, pp. 135-146, été.

**Stevens C., Kerman J. (2005)**, *Opening the package, the Asian drivers and poor country trade*, miméo, Institute of development studies, Université du Sussex, Brighton, avril.

**Wilson E. (2005)**, « China's influence in Africa, implications for US policy », Testimony US house of representatives, 28 juillet ([http://wwwa.house.gov/international\\_relations/109/wil072805.pdf](http://wwwa.house.gov/international_relations/109/wil072805.pdf)).

# Recettes publiques des pays en développement

## Méthode d'évaluation

Jean-François Brun,  
Gérard Chambas  
et Jean-Louis Combes<sup>101</sup>

---

Cet article traite des difficultés méthodologiques soulevées par l'évaluation du niveau des recettes publiques dans les PED. Pour procéder à cette évaluation, il est tenu compte du niveau effectif des recettes publiques, de leur instabilité et enfin de l'effort fiscal. L'effort fiscal, qui permet d'isoler l'effet de la politique économique sur la mobilisation fiscale, est apprécié comme la différence entre le niveau effectif des recettes publiques et leur niveau structurel déterminé par le niveau de développement, l'ouverture commerciale, le poids de l'agriculture et la part des exportations minières et pétrolières dans les exportations totales. Rapportés au PIB les niveaux moyens de recettes des PED des différentes zones géographiques sont similaires et stables sur les 25 dernières années. Cependant, l'Afrique au Sud du Sahara est caractérisée par une instabilité plus marquée et aussi par une politique économique longtemps plus favorable à la mobilisation fiscale que dans les autres zones (effort fiscal positif).

---

---

<sup>101</sup> CERDI-CNRS UMR 6587, Université d'Auvergne. Les auteurs remercient vivement un rapporteur anonyme et l'éditeur pour leurs commentaires. Ils demeurent cependant seuls responsables des éventuelles erreurs et omissions.

<sup>2</sup> On peut ajouter le recours aux arriérés de paiement. Ceux-ci constituent cependant un mode de financement des dépenses particulièrement néfaste pour le fonctionnement des économies.

L'Etat assure ses missions régaliennes en offrant des biens publics dans les meilleures conditions d'efficacité. Il a aussi pour mission de mettre en œuvre des politiques de stabilisation conjoncturelles. Enfin, il doit promouvoir l'équité à travers des politiques de redistribution.

Les dépenses nécessaires au financement des biens publics sont couvertes à travers plusieurs modes de financement : l'impôt, l'emprunt interne et extérieur, les dons pour les pays les plus pauvres et enfin, les recettes de seigneurage<sup>2</sup>. L'impôt est à l'origine de distorsions économiques croissantes avec son niveau ; les distorsions varient aussi selon

la structure du prélèvement public. La condition de solvabilité des finances publiques exige comme contrepartie de l'emprunt des recettes publiques futures. Les dons dépendent de décisions prises par la communauté internationale. Enfin les recettes de seigneurage peuvent engendrer de l'inflation.

Les gestionnaires des finances publiques ont à dégager la meilleure combinaison possible entre les différents moyens de financement des biens publics (Chambas *et alii*, 2006). Compte tenu des contraintes pesant sur les dons et sur les ressources de seigneurage et aussi de la nécessité de recourir à des ressources fiscales ultérieures pour mobiliser de manière durable des emprunts, l'impôt constitue un moyen privilégié de couverture de la dépense publique (Conférence de Monterrey, United Nations, 2002).

Compte tenu de l'importance cruciale de l'impôt, il est nécessaire de l'évaluer de manière aussi pertinente que possible.

L'évaluation du niveau des ressources publiques vise à répondre à deux questions :

- Quel est le niveau des ressources recouvrées par l'Etat par rapport aux ressources globales de l'économie ? Ces niveaux sont-ils marqués par une instabilité ? Les réponses passent par l'évaluation des ressources publiques effectives dans une optique comparative et par la construction d'une mesure de l'instabilité des ressources publiques.
- Le montant des ressources mobilisées excède-t-il ou non le potentiel fiscal ? On entend par potentiel fiscal d'un pays donné, le niveau de ressources publiques déterminé par ses caractéristiques structurelles. On interprète alors la différence entre les ressources effectivement mobilisées et le potentiel fiscal comme une mesure de l'effort fiscal. Celui-ci, contrairement au potentiel fiscal, reflète la volonté politique du pays en matière de prélèvements. La décomposition des ressources effectives entre composante potentielle et composante d'effort repose sur une méthode économétrique basée sur des estimations à partir d'un échantillon de panel (pays-années).

L'article comporte donc deux parties. La première est consacrée au niveau et à l'instabilité des ressources publiques et la seconde au calcul et à l'analyse du potentiel et de l'effort fiscal.

## Les recettes publiques globales évaluées à partir des flux effectifs

Le niveau des recettes publiques peut être apprécié relativement aux ressources produites dans un pays. L'analyse porte aussi sur l'instabilité des ressources publiques.

### Le niveau des recettes publiques globales

#### La construction du ratio de recettes publiques globales

Le taux de recettes publiques par rapport au produit intérieur brut, qui est le rapport entre les ressources propres de l'Etat et les ressources produites dans le cadre d'une économie, permet d'effectuer des comparaisons homogènes dans le temps ou entre groupes de pays.

Le concept de recettes publiques<sup>102</sup> retenu recouvre l'ensemble des recettes fiscales et non fiscales du gouvernement central et des collectivités locales ; les prélèvements des organismes sociaux, en général très faibles dans les PED, sont également inclus.

La mesure des taux de recettes publiques soulève diverses difficultés relatives à l'évaluation des recettes publiques, du produit et enfin des ratios de recettes publiques par rapport au produit.

**Evaluation des recettes publiques.** Pour certaines recettes, les méthodes de comptabilisation diffèrent dans le temps et selon les pays.

1. Afin de mettre en place des procédures de contrôle, de nombreux PED émettent des titres de paiements en règlement purement comptable des droits et taxes exonérés, notamment dans le cadre de projets financés par l'extérieur. Aucune recette effective n'est perçue mais le montant des recettes est augmenté de façon comptable (opération pour ordre). Dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, les titres de paiements ainsi

<sup>102</sup> Le concept de recettes publiques est préféré à celui de recettes fiscales stricto sensu dans la mesure où un indicateur fondé sur l'ensemble des recettes n'est pas sensible à l'effet de substitution entre grandes catégories de recettes publiques, substitution comptable qui a parfois concerné des ressources d'un montant important : ainsi, dans le passé, la suppression des prélèvements non fiscaux des caisses de stabilisation et la mise en place corrélative de taxes à l'exportation (recettes fiscales), ou encore, le changement dans le système de prélèvement sur les sociétés minières à participation publique, se sont traduits par des substitutions entre revenus de dividendes (recettes non fiscales) et taxation des bénéfices (recettes fiscales).

émis avoisinent ou dépassent 2 % du PIB (Chambas, 2005). Ces procédures ayant été introduites, pour la plupart d'entre elles, au cours des dix dernières années, il convient d'en tenir compte pour apprécier de manière cohérente des évolutions à moyen terme ou procéder à des comparaisons entre pays ou groupes de pays.

2. Une deuxième source de biais provient du traitement comptable des remboursements de crédits de TVA. Dans de nombreux pays, sont comptabilisées en ressources, les recettes brutes de TVA, alors que les remboursements de crédits de TVA sont traités comme une dépense. Ces remboursements peuvent atteindre des montants importants (environ de 1% du PIB). On surestime ainsi le montant véritable des recettes de TVA qui correspond au montant net (déduction faite des remboursements de crédits de TVA).
3. Le périmètre de comptabilisation des recettes publiques peut différer d'un pays à l'autre, voire d'une période à une autre : alors que les collectivités locales se développent dans les PED, leurs ressources ne sont pas systématiquement incluses dans l'évaluation des recettes publiques. De plus, l'offre de certains biens publics (pistes rurales en zone cotonnière, dispensaires, etc.) est parfois mise à la charge d'entités distinctes de l'Etat (organismes d'encadrement, groupements de producteurs) sans que les ressources affectées en financement soient comptabilisées au titre de la fiscalité alors qu'elles correspondent à un prélèvement fiscal de fait<sup>103</sup>. Enfin, des cotisations parfois importantes sont prélevées au profit d'entités (associations de parents d'élèves, associations diverses) qui contribuent à l'offre de biens publics. Fréquemment, les caractéristiques de ces entités sont proches de celles de collectivités locales ; les cotisations peuvent alors être assimilées à de la fiscalité.

**L'évaluation du produit.** Les difficultés d'évaluation d'un niveau de produit dans des pays en développement ne sont pas analysées ici : les activités non enregistrées (Schneider, 2003) et l'autoconsommation surtout en milieu rural sont à l'origine de biais importants et difficiles à réduire quelles que soient les méthodes d'évaluation retenues.

<sup>103</sup> Les sociétés d'encadrement ou d'intervention en milieu rural reportent tout ou partie de la charge sur les producteurs ce qui détermine la répartition de l'incidence de la charge du prélèvement.

***Evaluation des ratios de recettes publiques par rapport au produit.*** Le ratio recettes publiques par rapport au produit global correspond (*cf. supra*) au rapport des ressources publiques propres mobilisées au profit de l'Etat par rapport à l'ensemble des ressources produites dans une économie.

Cependant, il convient de s'interroger sur la pertinence des ratios de recettes publiques évalués par rapport à des produits partiels, les plus courants étant le produit global hors activités minières ou encore le produit hors activités agricoles.

Le choix d'un produit hors activités minières peut trouver sa justification dans le caractère d'enclave de ces activités, qui par ailleurs bénéficient d'exonérations fiscales souvent extensives. Cependant, les activités minières donnent lieu à une fiscalité spécifique (taxes à l'exportation, redevances diverses, versements de dividendes, royalties) qui sont comptabilisées dans les recettes publiques. De plus, les revenus distribués par les activités minières sont taxés au titre de l'impôt sur le revenu et donnent lieu à des consommations à l'origine de taxes indirectes (tarifs, TVA et droits d'accises). Aussi, pour construire des ratios significatifs par rapport à un produit évalué hors activités minières conviendrait-il d'exclure des recettes globales les prélèvements fiscaux et non fiscaux provenant de l'activité minière. Or, les données pour une telle correction ne sont généralement pas disponibles pour un large échantillon de pays.

Les ratios de ressources publiques évalués relativement au produit non agricole soulèvent encore plus de difficultés. Le fondement de cette pratique repose sur l'exonération fiscale légale (cas du Maroc) ou l'exonération de fait (majorité des pays africains) dont bénéficient les activités agricoles. Les prélèvements fiscaux directs sur les activités agricoles sont faibles ou inexistant dans la plupart des PED, notamment en Afrique au Sud du Sahara. Cependant, les activités agricoles sont à l'origine de revenus monétaires et donc de consommations porteuses de recettes de fiscalité indirecte. Ce phénomène est particulièrement marquant les années de bonne récolte où on constate de fortes progressions des recettes fiscales indirectes (Chambas *et alii*, 2005).

#### **L'analyse des taux de recettes publiques : comparaisons internationales**

Les comparaisons sont réalisées en fonction de zones géographiques (Asie, Amérique Latine, Afrique et Moyen-Orient/Afrique du Nord) et selon le niveau de développement (pays les moins avancés, PMA ; pays à faible revenu, PFR ; pays à revenu intermédiaire, PRI).

Les taux de recettes publiques (tableau 1) sont similaires en Afrique au Sud du Sahara, en Amérique Latine et en Asie<sup>104</sup> et stables dans le temps autour de 20 % du PIB. Les pays d'Afrique ne se distinguent donc pas des autres PED. Les taux de recettes publiques sont plus faibles pour les pays les plus pauvres (PFR et PMA).

En moyenne, pour les groupes de pays distingués, les taux moyens de recettes publiques demeurent inchangés depuis le début des années quatre-vingt.

<sup>104</sup> Le test non-paramétrique de Wilcoxon, qui permet de comparer des moyennes, n'infirmes pas cette proposition.

Tableau 1

**Taux de recettes publiques globales : évolution et comparaisons internationales***Unité : en pourcentage du PIB*

|                                       | 1980-1984 | 1985-1989 | 1990-1994 | 1995-1999 | 2000-2003 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Pays en développement</b>          | 21,3 (82) | 21,4 (83) | 20,8 (87) | 20,6 (92) | 20,8 (99) |
| <b>Afrique au Sud du Sahara</b>       | 20,8 (43) | 20,6 (44) | 19,8 (45) | 19,7 (45) | 20,1 (46) |
| <b>Amérique latine</b>                | 20,3 (18) | 21,0 (18) | 20,7 (17) | 21,4 (17) | 21,1 (19) |
| <b>Asie</b>                           | 19,3 (12) | 22,1 (11) | 20,8 (13) | 19,1 (16) | 18,5 (19) |
| <b>Moyen Orient / Afrique du Nord</b> | 29,1 (10) | 26,1 (11) | 25,9 (11) | 28,3 (12) | 28,0 (13) |
| <b>Pays moins avancés (PMA)</b>       | 18,3 (37) | 17,6 (38) | 16,7 (36) | 17,0 (39) | 17,1 (39) |
| <b>Pays à faible revenu (PFR)</b>     | 18,7 (40) | 17,5 (42) | 17,0 (45) | 16,9 (49) | 17,8 (54) |
| <b>Pays à revenu intermédiaire</b>    | 23,8 (42) | 25,3 (41) | 24,8 (42) | 24,9 (43) | 24,3 (45) |

*( ) : Taille de l'échantillon.**Les données présentées sont des moyennes arithmétiques non pondérées calculées sur des périodes de cinq ans (1980-1984, 1985-1989, 1990-1994, 1995-1999) et une période de quatre ans (2000-2003).**Sources : GFS (Fonds Monétaire International), données nationales ; calcul des auteurs.***L'instabilité des recettes publiques**

Les pays les plus pauvres, en particulier les pays fortement dépendants des produits primaires, miniers ou agricoles, se caractérisent par une conjoncture économique instable qui détermine une instabilité des assiettes fiscales et donc du niveau des recettes publiques. L'instabilité des recettes peut être aggravée par la définition légale de certaines assiettes. Il en est ainsi de certains impôts sur la consommation : dans de nombreux PED, pour des motifs sociaux, les biens de base, dont la consommation est la plus stable, sont fréquemment exemptés d'impôt sur la consommation (TVA essentiellement). L'impôt est alors assis sur la partie la plus instable de l'assiette.

*En présence d'une tendance déterministe, les écarts par rapport à la tendance ont un caractère transitoire. Dans l'hypothèse où les taux de recettes ne subissent qu'un choc unique à un moment du*

**La mesure de l'instabilité des ressources publiques**

L'instabilité est définie comme la succession d'écarts positifs ou négatifs par rapport à une tendance. La difficulté technique de la mesure de l'instabilité repose essentiellement dans la définition même de la tendance.

La mesure retenue ici permet de tenir compte d'une tendance mixte composée d'une tendance déterministe, fonction quadratique du temps, et d'une tendance stochastique.

temps, celui-ci n'influence pas la tendance. Par conséquent, les taux de recettes finissent par retrouver leur tendance initiale<sup>105</sup>.

*En présence d'une tendance stochastique*, les écarts par rapport à la tendance ont un caractère permanent. Dans l'hypothèse où les taux de recettes ne subissent qu'un seul choc à un moment du temps, celui-ci influence la tendance de façon permanente. Par conséquent, les taux de recettes ne retournent pas vers leurs niveaux initiaux.

L'équation suivante, estimée pour chaque pays et pour chacune des sous périodes, permet de tenir compte d'une tendance mixte.

$$p_t = a + b t + c t^2 + d p_{t-1} + \varepsilon_t$$

$p_t$  représente le taux de recettes à l'instant  $t$ . Une valeur unitaire du coefficient devant le taux de recettes retardé ( $d=1$ ) indique la présence d'une tendance stochastique. L'instabilité est une moyenne arithmétique sur la période considérée du carré des résidus estimés :  $(\hat{\varepsilon}_t)^2$ .

#### **L'instabilité des recettes publiques : comparaisons internationales**

L'instabilité des recettes publiques a été évaluée (tableau 2) pour les différents groupes de pays déjà distingués plus haut. En raison de la place relative des produits primaires dans l'économie des pays africains, l'instabilité des recettes de ces pays est significativement plus élevée que celle observée pour les autres pays. Cette spécificité constitue un handicap dans la mesure où il n'est pas évident que les autres formes de ressources de financement mobilisables (dons, emprunts) permettent une stabilisation des ressources globales disponibles pour financer les biens publics.

L'instabilité des recettes publiques des PMA est également plus marquée que celle de l'ensemble des PED. Les pays à revenu intermédiaire connaissent une instabilité moindre que celle observée dans les pays à faible revenu. L'économie des pays à revenu intermédiaire est probablement plus diversifiée, moins dépendante vis-à-vis des produits primaires et donc moins vulnérable aux chocs concernant ces produits. Il est aussi vraisemblable qu'un niveau de développement plus élevé induise une plus grande stabilité des taux de recettes.

<sup>105</sup> La formulation quadratique du trend permet une formulation plus souple de la composante déterministe. Elle évite le biais lié à un trend purement linéaire.

Tableau 2

**Instabilité des taux de recettes publiques : évolution et comparaisons internationales**

|                                       | 1970-1980 | 1980-1990 | 1990-1998 | 1990-2003 |
|---------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| <b>Pays en développement</b>          | 8,2       | 7,7       | 6,1       | 5,7       |
| <b>Afrique au Sud du Sahara</b>       | 10,4      | 10,1      | 10,7      | 11,6      |
| <b>Amérique latine</b>                | 5,7       | 8,3       | 4,8       | 4,4       |
| <b>Asie</b>                           | 4,9       | 7,9       | 5,9       | 5,5       |
| <b>Moyen Orient / Afrique du Nord</b> | 14,0      | 6,5       | 7,8       | 7,6       |
| <b>Pays moins avancés (PMA)</b>       | 9,5       | 10,2      | 11,3      | 11,6      |
| <b>Pays à faible revenu (PFR)</b>     | 9,3       | 10,3      | 11,4      | 11,4      |
| <b>Pays à revenu intermédiaire</b>    | 7,0       | 7,6       | 5,5       | 5,6       |

Sources : calculs des auteurs à partir de GFS (Fonds Monétaire International) et des données nationales.

Sauf pour les pays du Moyen Orient et d'Afrique du Nord, on observe une diminution de l'instabilité des recettes publiques. Ce phénomène peut s'expliquer par une baisse de l'importance relative dans les recettes publiques des taxes assises sur le commerce extérieur (suppression des taxes sur les exportations, désarmement tarifaire, cf. Chambas *et alii*, 2005).

Une forte instabilité des ressources publiques introduit un risque, source de vulnérabilité et tend à amoindrir la capacité à financer de manière régulière des dépenses publiques. Par ailleurs, même si cette instabilité est parfaitement prévue, les effets de cliquet sur les dépenses publiques tendent à amplifier les déséquilibres budgétaires<sup>106</sup>. Ainsi, une abondante littérature sur le syndrome hollandais montre les effets néfastes pour l'équilibre budgétaire et la croissance de long terme, d'une forte instabilité des recettes publiques (Combes et Saadi-Sedik, 2006 ; Collier et Gunning, 1999).

L'instabilité des recettes publiques (Bleaney *et alii.*, 1995) doit être prise en compte dans la politique

budgétaire afin d'en pallier les conséquences néfastes.

D'une part, il convient de mobiliser des recettes aussi peu vulnérables que possible vis-à-vis de la conjoncture : il s'agit par exemple d'envisager une extension de l'assiette de la TVA aux consommations les moins instables. En matière de TVA, l'instabilité des recettes de TVA provient de l'instabilité de la seule consommation finale, qui est par nature beaucoup moins instable que celle des revenus en raison des mécanismes de lissage de la consommation. Un facteur d'instabilité de la TVA est d'exclure de l'assiette de cette dernière les biens de base<sup>107</sup>, qui sont ceux dont la consommation est relativement la plus stable en raison des arbitrages au sein du panier de consommation.

D'autre part, l'instabilité des recettes apparaît comme un phénomène en partie inévitable et permettant un prélèvement contra-cyclique<sup>108</sup>. Il

<sup>106</sup> C'est parce que les pays subissent des contraintes d'emprunts sur les marchés internationaux ou des contraintes d'accès aux dons que l'instabilité des ressources publiques est socialement néfaste. En effet, elle entraîne alors une instabilité des dépenses publiques qui est sous-optimale : le niveau de bien-être dépendant non seulement du niveau des dépenses publiques mais également de leur régularité.

<sup>107</sup> Pour parvenir à des rendements budgétaires de TVA permettant de compenser les pertes de recettes tarifaires découlant des politiques de libéralisation commerciale, les réformes visant à assurer la transition fiscale s'orientent de plus en plus vers l'assujettissement à la TVA des biens de base. Il convient évidemment de tenir compte des effets économiques et sociaux d'une telle orientation : l'assujettissement des biens de base à TVA étant généralement favorable aux producteurs y compris aux producteurs non assujettis et défavorable aux consommateurs. L'effet favorable pour les producteurs provient de la suppression de situations de protection effective négative imputable aux exonérations traditionnelles de TVA (rémanence de TVA supportée par des producteurs en concurrence avec des produits importés exonérés. L'effet négatif pour les consommateurs provient évidemment de l'augmentation des prix à la consommation.

<sup>108</sup> Il n'est pas souhaitable non plus de restreindre excessivement les dépenses publiques dans les périodes de baisse des recettes publiques.

conviendrait de rationaliser la gestion des dépenses publiques en évitant notamment les comportements procycliques d'expansion excessive des dépenses dans les périodes de boom de recettes (comportements potentiellement renforcés par la plus grande disponibilité de financements extérieurs, Brun *et alii*, 2001). La mise en réserve à l'intention des besoins des générations futures des recettes pétrolières et minières serait certainement à développer mais se heurte à d'importants obstacles institutionnels.

## Les recettes publiques globales évaluées à partir de l'effort fiscal

### Le concept d'effort fiscal

Le concept d'effort fiscal permet d'apprécier dans quelle mesure les pays exploitent leur potentiel de recettes publiques. A cette fin, on distingue la part des ressources publiques déterminée par des facteurs structurels (sur laquelle les autorités ne peuvent agir à court terme et qui constitue le potentiel de recettes publiques ou potentiel fiscal) de la part des ressources publiques déterminée par la politique économique (effort fiscal). Un effort fiscal positif (politique économique déterminant un montant de ressources publiques effectives supérieur au potentiel fiscal) tend à signaler un potentiel de ressources pleinement mobilisé tandis qu'un effort fiscal négatif indique un potentiel de ressources sous-exploité.

Un niveau donné de prélèvement effectif peut donc correspondre à des situations radicalement différentes pour l'exploitation du potentiel de ressources.

- Dans un premier cas hypothétique, les facteurs structurels déterminent un potentiel fiscal supérieur au niveau de ressources publiques effectives ; on a alors une situation d'effort fiscal négatif où la politique économique mise en œuvre est à l'origine d'une démobilisation fiscale<sup>109</sup>. On peut penser qu'une politique économique plus favorable à la mobilisation fiscale devrait permettre le recouvrement de ressources publiques supplémentaires et ainsi de mieux exploiter le potentiel de ressources.
- Dans un second cas également hypothétique, les facteurs structurels déterminent un potentiel fiscal inférieur au prélèvement effectif (effort fiscal positif) et le niveau de ressource observé est en partie

imputable à une politique économique favorable à la mobilisation fiscale. Il semble possible de penser que toute mesure de politique économique adoptée en vue de renforcer la mobilisation de ressources publiques se traduirait par une aggravation des distorsions économiques d'origine fiscale et par des effets sociaux indésirables. Dans une telle situation malgré un niveau de ressources publiques similaires à celui du premier cas, on doit conclure à l'absence d'un potentiel de ressource sous-exploité.

### Les facteurs structurels des ressources publiques

Le potentiel fiscal est déterminé par un ensemble de variables structurelles. Parmi ces variables, on trouve le niveau de développement approché à travers trois variables : le produit intérieur brut par tête, l'origine sectorielle du revenu mesurée par la part de la valeur ajoutée agricole et enfin, le degré de monétarisation de l'économie mesuré par le ratio entre l'agrégat M2 et le PIB (Stotsky et Wolde Mariam, 1997). Il est en effet possible de supposer que plus le niveau de développement d'un pays est élevé, plus sa capacité à prélever des ressources est forte. Plusieurs explications peuvent être avancées. Du côté de la demande, l'élévation du niveau de développement entraîne un accroissement et une diversification de la demande de biens publics qui peut réduire la résistance des contribuables vis-à-vis de l'impôt. Du côté de l'offre, une élévation du niveau de développement accroît certainement la capacité contributive de l'économie. De plus, les capacités administratives, notamment en vue de lever l'impôt, s'améliorent probablement avec le niveau de développement, grâce à l'existence d'économies d'échelle dans l'administration de l'impôt et à un meilleur environnement (infrastructures de qualité, qualification des employés des administrations, niveau d'éducation de l'ensemble de la population).

Le taux de prélèvement structurel est également positivement influencé par le taux d'ouverture commerciale (Agbeyegbe *et alii*, 2004). En effet, les transactions liées au commerce international constituent une assiette plus facilement taxable que les revenus ou les consommations intérieurs. L'effet de l'ouverture sur le potentiel fiscal est renforcé, pour certains pays, par une part élevée des produits miniers et pétroliers dans les exportations totales, car cette catégorie d'exportations peut donner lieu à

<sup>109</sup> Il s'agit d'une appréciation relativement à la moyenne du panel pris en référence.

des prélèvements substantiels sous forme de taxes ou de redevances.

La méthode pour calculer l'effort fiscal consiste à estimer (tableau 3) une équation explicative du taux de prélèvement en fonction des variables présentées ci-dessus sur des données relatives à un large échantillon de pays et à une période de temps importante (données de panel sur 85 pays pour la période 1970-2003). L'estimation utilise les méthodes de l'économétrie des données de panel (effets aléatoires pays saisissant une hétérogénéité inobservée).

Le résidu de l'équation permet alors de mesurer l'effort fiscal. Si on désigne par  $o$  le taux de prélèvement observé (ou effectif),  $\hat{s}$  le taux de

prélèvement structurel et  $\hat{e}$  l'effort fiscal, on peut alors écrire :  $o = \hat{s} + \hat{e}$

Par construction, la moyenne des résidus ( $\hat{e}$ ) pour l'ensemble de l'échantillon étant nulle, l'effort fiscal doit s'interpréter de manière relative. La norme de référence est constituée par un comportement moyen de l'ensemble du panel pays-années retenu. Ainsi, pour un pays donné, un résidu négatif signifie donc que le pays considéré a un effort fiscal inférieur à la norme et inversement lorsque le résidu est positif. Enfin, si le résidu est nul, le pays consent un effort fiscal conforme à la moyenne de l'échantillon : une situation d'effort fiscal nul signale donc, non pas une politique fiscale défailante, mais une politique de mobilisation fiscale présentant une efficacité similaire à la moyenne du panel.

**Tableau 3**

**Estimation des déterminants du potentiel fiscal des PED**

| Variables explicatives                                                      | Coefficients | t-Student | P-value |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------|-----------|---------|
| Constante                                                                   | 4,01         | 1,00      | 0,31    |
| Taux d'importation M/PIB                                                    | 3,85         | 7,97      | 0,00    |
| Produit par tête retardé                                                    | 0,95         | 2,10      | 0,04    |
| Part des exportations minières et pétrolières dans les exportations totales | 0,03         | 3,12      | 0,00    |
| Valeur ajoutée agricole/PIB                                                 | -0,16        | 5,73      | 0,00    |
| <b>R<sup>2</sup> = 0,33</b>                                                 |              |           |         |

### L'évaluation de l'effort fiscal

Le tableau 4 fournit une évaluation de l'effort fiscal moyen des différents groupes de pays distingués pour l'analyse de l'évolution des ressources publiques effectives. Ce tableau met en évidence un effort fiscal déclinant pour les pays d'Afrique subsaharienne. En 1990-1994, les mesures de politique économique mises en œuvre ont permis

d'améliorer la mobilisation de 2,3 points de PIB au-dessus du potentiel fiscal ; cela indique que la mobilisation du potentiel fiscal était effective. Depuis 2000-2003, cette mobilisation est devenue moindre avec un effort fiscal négatif de 1 point de PIB. Les pays d'Amérique latine et d'Asie sont caractérisés par un effort fiscal constamment négatif ; aucune évolution significative n'est mise en évidence pour chacun de ces groupes de pays.

**Tableau 4**

**L'évolution de l'effort fiscal - comparaisons internationales**

*Unité : en pourcentage du*

*PIB*

|                                | 1980-1984 | 1985-1989 | 1990-1994 | 1995-1999 | 2000-2003 |
|--------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Afrique au Sud du Sahara       | -1,1      | 1,1       | 2,3       | 0,6       | -1,0      |
| Amérique latine                | -1,5      | -2,1      | -1,8      | -3,7      | -2,7      |
| Asie                           | -2,0      | -1,3      | -0,9      | -1,6      | -2,3      |
| Moyen Orient / Afrique du Nord | 10,3      | 6,5       | 9,5       | 0,9       | -1,3      |
| Pays moins avancés (PMA)       | -1,8      | -0,5      | -1,5      | -0,7      | -3,5      |
| Pays à faible revenu (PFR)     | -1,6      | -0,2      | 1,4       | -0,2      | -1,9      |
| Pays à revenu intermédiaire    | 0,8       | 0,4       | 0,2       | -1,8      | -0,8      |

Les données présentées sont des moyennes arithmétiques non pondérées calculées sur des périodes de cinq ans (1980-1984, 1985-1989, 1990-1994, 1995-1999) et une période de quatre ans (2000-2003).

Source : calcul des auteurs.

Au cours de la dernière période d'observations 2000-2003, l'impact des politiques économiques sur la mobilisation fiscale est devenu fortement négatif pour les PMA et à un degré moindre pour les pays à faible revenu. L'effort fiscal des pays à revenu intermédiaire reste beaucoup plus stable, et proche de zéro, l'efficacité de leur politique économique en termes de mobilisation fiscale est donc proche de la moyenne du panel. Les résultats du tableau 4 montrent donc, pour la période la plus récente, une moindre mobilisation du potentiel fiscal, tout particulièrement pour les pays PMA, pour les pays à faible revenu et aussi pour les pays d'Asie et d'Amérique latine ; pour ces groupes de pays, un espace de ressources publiques sous-exploité est ainsi reconnu.

---

## Conclusion

---

Une analyse sur un large échantillon de pays en développement (85 pays) et sur une période 1980-2003 permet de constater des taux de prélèvements publics similaires quelle que soit la zone géographique examinée : l'Afrique subsaharienne pourtant caractérisée par une offre moins efficace de biens publics (éducation, santé, infrastructures collectives) s'inscrit dans la tendance générale.

Une analyse sur le même échantillon met en lumière un effort fiscal longtemps positif des pays africains. Ces derniers ont sur les décennies quatre-vingt et quatre-vingt-dix complètement exploité leur

potentiel fiscal et ont même mobilisé au delà de ce potentiel. Cette forte mobilisation de ressources publiques à travers la politique économique a reposé notamment sur un recours intensif à la taxation tarifaire. La libéralisation tarifaire intervenue dès la fin des années quatre-vingt-dix explique certainement en partie la baisse des ressources notamment pour les pays à faible revenu (Baunsgaard et Keen, 2005)

Les approches à partir d'une analyse de l'évolution des ressources publiques globales ou à partir de l'effort fiscal permettent de présumer l'existence ou l'absence probable d'un espace de ressources fiscales sous-exploité, tout particulièrement pour les PMA, les pays asiatiques et latino-américains. Cette présomption gagne à être corroborée par une analyse relative aux principales catégories d'impôts : il s'agit en particulier d'apprécier la capacité des Etats à préserver leur espace de ressources publiques dans un contexte de baisse des ressources tarifaires.

La mesure de l'effort fiscal permet donc d'affiner un premier diagnostic sur l'espace de ressources publiques mobilisable effectué à partir des taux observés de ressources publiques. Un effort fiscal positif incite à conclure à la difficulté à mobiliser des ressources publiques supplémentaires tandis qu'au contraire un effort fiscal négatif indique un espace de ressources publiques sous-exploitées.

### Références bibliographiques

**Agbeyegbe T., Stotsky J. et Wolde Mariam A. (2004)**, « Trade Liberalization, Exchange Rate Changes and Tax Revenue in Sub-Saharan Africa », IMF Working Paper, 04/178.

**Baunsgaard T. et Keen M. (2005)**, « Tax Revenue and (or?) Trade Liberalization », in IMF, FAD, Draft.

**Bleaney Y M., Gemmel N. et Greenaway D. (1995)**, « Tax Revenue Instability, with Particular Reference to Sub-Saharan Africa. », *The Journal of Development Studies*, 31, 883-902.

**Brun J.F., Chambas G. et Laporte B. (2001)**, « STABEX versus IMF Compensatory Financing: Impact on Fiscal Policy », *Journal of International Development*, 13, 571-581.

**Chambas G. (ed.) (2005)**, *Afrique au Sud du Sahara. Mobiliser des ressources fiscales pour le développement*. Economica, Paris.

**Chambas G. et alii (2006)**, « Evaluation de l'espace budgétaire des pays en développement », Document conceptuel, PNUD, New-York.

**Collier P. et Gunning J.W. (1999)**, *Trade Shocks in Developing Countries*, Vol. 1, Oxford University Press.

**Combes J.-L. et Saadi-Sedik T. (2006)**, « How Does Trade Openness Influence Budget Deficits in Developing Countries? », *Journal of Development Studies*, à paraître et FMI *working papers* .06/3.

**Schneider F. (2003)**, « The Size and Development of the Shadow Economy Around the World and The relation to the Hard to Tax », Hard to Tax Conference, Atlanta.

**Stosky J.G. et Wolde Mariam A. (1997)**, « Tax Effort in Sub-Saharan Africa », IMF working paper, 97/107.

**United Nations, (2002)**, « Report of the International Conference on Financing for Development Monterrey » Mexico, 18-22 March.

# **Présentation du numéro spécial d'Economie et Statistique sur les approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales**

Daniel Verger<sup>110</sup>

---

Ce numéro spécial de la revue *Economie et Statistique* est consacré aux approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales. Ce numéro s'inscrit dans le prolongement d'un séminaire international qui s'est tenu en juin 2000 à Bratislava sous l'égide d'Eurostat. En s'appuyant sur des méthodologies similaires, il s'agit de fournir des images comparées de la pauvreté dans plusieurs pays de niveau de développement très différent : membres « historiques » de l'Union européenne (Espagne, France, Portugal, Royaume-Uni), pays en transition (Pologne, Roumanie et Russie) dont le premier a rejoint l'UE depuis 2005, auxquels s'ajoutent plusieurs pays en développement (Brésil, Madagascar). Ce numéro poursuit une démarche engagée par la revue *Economie et Statistique* en 1997 avec la publication d'un premier numéro spécial consacré à la pauvreté, dont il approfondit les méthodologies présentées à l'époque, tout en les appliquant de manière comparative à un grand nombre de pays.

---

---

<sup>110</sup> Daniel Verger est chef de l'unité Méthodes statistiques à l'INSEE.

Entre 1994 et 2002, les pays européens se sont, sous la conduite d'Eurostat, engagés dans la collecte de données sur l'emploi, les revenus et les conditions de vie auprès d'un panel d'individus et ce à partir d'un questionnaire harmonisé. L'un des buts principaux de ce panel était d'améliorer la connaissance des phénomènes de pauvreté au sein de l'Union européenne. Au même moment, de nombreux pays de l'Europe de l'Est ont été conduits, de par leur évolution politique, à tenter de rapprocher leur système de collecte de données statistiques auprès des ménages de celui en vigueur en Europe de l'Ouest. Plusieurs enquêtes ont ainsi vu le jour, avec des questionnements proches de celui du *Panel européen*.

On dispose ainsi d'un vaste corpus de données collectées avec le maximum de garanties de comparabilité et permettant d'analyser en profondeur le phénomène de la pauvreté. Initialement conduites sur données françaises, ces études ont très tôt débouché sur des comparaisons internationales : dès le numéro spécial d'*Économie et Statistique* consacré à la pauvreté et publié en 1997, à côté des articles traitant de la France, on trouvait une comparaison bilatérale France-Slovaquie (Fall, Horecký et Roháčová, 1997) et une étude rapprochant la France, l'Espagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (Chambaz et Maurin, 1997).

L'intérêt de ces comparaisons est vite apparu, de sorte qu'un séminaire international a pu se tenir en juin 2000 à Bratislava, sous l'égide d'Eurostat : des participants de 22 pays ont assisté à la présentation de communications portant sur 13 pays, communications se conformant - en général, mais hélas pas toujours - à ce principe d'utiliser des méthodologies identiques sur des données comparables.

Le présent dossier (voir sommaire en annexe) poursuit le travail ainsi initialisé : les contributions ont été actualisées, la comparabilité des méthodes et des présentations renforcée. Des pays qui n'avaient pas participé au colloque ont fourni des contributions inédites (**Eldin Fahmy et David Gordon** pour le Royaume-Uni, **Irina Kortchagina, Lilia Ovtcharova, Lidia Prokofieva et Patrick Festy** pour la Russie, *etc.*), de nouvelles synthèses ont été écrites (**Fabien Dell et Nicolas Herpin**). Quelques éclairages complémentaires impossibles à réaliser sur tous les pays ont été introduits, afin d'illustrer comment on peut faire évoluer la méthodologie suivie principalement dans ce dossier, soit en exploitant explicitement les trajectoires individuelles et la dimension panel des données (**Stéfan Lollivier et Daniel Verger**), soit en complétant avec d'autres approches allant davantage vers l'expérience subjective de la pauvreté (**Serge Paugam et Marion Selz**) et

l'exclusion sociale (**Anna Szukielojć-Bieńkuńska**). Faute de place, il a donc fallu sacrifier certaines contributions présentées à Bratislava : les personnes intéressées par les pays concernés (Albanie, Belgique, Italie, République tchèque, *etc.*) peuvent se référer aux actes du colloque de Bratislava (SUSR, Eurostat et Insee, 2000) qui reprennent l'intégralité des contributions.

Ainsi, ce numéro tente-t-il, en s'appuyant sur des méthodologies similaires, de fournir des images comparées de la pauvreté au sein de pays qui peuvent être à des stades de développement économique assez différents, qui peuvent avoir connu des histoires récentes contrastées puisque, outre la France (**Madior Fall et Daniel Verger**), le Royaume-Uni, l'Espagne (**Magda Mercader Prats**) et le Portugal (**Rui Manuel Cerdera Branco, Regina Soares, Teresa Bago d'Uva**) d'une part et d'autre part quelques pays issus de l'Europe dite naguère de l'Est et qui, soit viennent de rentrer dans l'Union européenne comme la Pologne soit sont candidats à l'adhésion comme la Roumanie (**Viorica Duma, Maria Molnar, Filofteia Panduru et Daniel Verger**), y sont étudiés la Russie, le Brésil (encadré de **Tania Lustosa** dans l'article de cadrage de **Fabien Dell et Nicolas Herpin**) et Madagascar (**Mireille Razafindrakoto et François Roubaud**).

Il s'agit d'une première en forme de gageure, car, comme **Daniel Verger** le souligne dans son article introductif, les auteurs s'attaquent à un sujet qu'il est déjà difficile de cerner au niveau d'un pays, à savoir la définition et la mesure de la pauvreté, et ce dans une vision internationale large, s'essayant à rapprocher des pays éloignés les uns des autres tant par leur histoire que par le niveau de leur développement économique. L'intérêt suscité par le colloque de Bratislava nous a semblé justifier l'entreprise : le lecteur trouvera au gré de ces pages une somme inédite de renseignements sur les pays concernés, mais il se heurtera aussi à de nombreuses questions encore sans réponse. On a ici plus des contributions novatrices sur des sujets encore imparfaitement défrichés que des synthèses définitives.

Chaque pays est présenté d'une façon standardisée : la première partie de l'article est systématiquement consacrée à un cadrage général décrivant les conditions socio-économiques actuelles du pays : caractéristiques démographiques (natalité, mortalité, pyramide des âges...), situation vis-à-vis de l'emploi et du chômage, niveau et différenciation des revenus, niveau et structure de la consommation des ménages, conditions d'habitat et quelques éléments du mode de vie. Pour des raisons bien évidentes de volume global, la place réservée à cette présentation générale a été volontairement

contrainte, de la même façon pour tous les pays : plus qu'une présentation détaillée de chaque pays, c'est un résumé de ses principales caractéristiques qui est proposé, afin de permettre au lecteur d'avoir une idée du cadre dans lequel s'inscrit le phénomène pauvreté, cadre qu'il peut mettre en perspective avec l'environnement français qui a fait l'objet lui aussi d'une présentation similaire. La seconde partie de chaque monographie est consacrée à l'analyse de la pauvreté. Trois approches, toutes relatives, sont privilégiées (est pauvre celui qui a les ressources monétaires les plus faibles, ou celui qui vit dans les plus mauvaises conditions de vie, ou enfin celui qui a le plus de mal à équilibrer ses recettes et ses dépenses, à « boucler son budget »). Nous utiliserons par la suite les vocables de « pauvreté monétaire », « pauvreté de conditions de vie » et « pauvreté subjective ».

Nombre de ces statistiques ne deviennent parlantes que dans un cadre comparatif. Dans les études bilatérales (France-Pologne, France-Slovaquie) qui ont été faites jusqu'à présent, le référentiel était la France, pays au niveau de vie le plus élevé, et sur lequel les études pilotes avaient été conduites. Dans le cadre multilatéral qui est le nôtre, il était impossible de conserver ce centrage. Tout au plus se permettra-t-on de temps à autre de situer la grandeur par rapport à la valeur française. Mais il n'y aura pas de comparaison bilatérale approfondie dans chaque monographie, le risque de redondance aurait été trop fort. C'est dans l'article qui ouvre le numéro, que **Fabien Dell et Nicolas Herpin** se sont efforcés de remettre en perspective toutes ces monographies afin de dégager les facteurs structurants qui permettent de définir un petit nombre de types d'organisation sociale différents, chacun conduisant à des populations de pauvres dotées de certaines spécificités.

Dans ce dossier, nous supposerons que les principales définitions et les grandes lignes des méthodologies adoptées pour cerner la pauvreté, telles qu'elles ont été exposées dans le numéro spécial de 1997 sont connues. Le lecteur désireux de se voir préciser tous les détails devra donc se reporter aux articles de 1997, seuls quelques rappels étant repris dans l'article introductif de **Daniel Verger**. L'ambition de cet article est de résumer le substrat méthodologique commun aux diverses analyses présentées. Après une brève partie consacrée au passage en revue des principaux problèmes qui rendent ardue une comparaison

internationale des modes de vie, principalement ceux qui surgissent dès lors que les niveaux de vie et l'inégalité des ressources sont concernés, est développée l'analyse des forces et limites des approches mises en œuvre pour étudier la pauvreté proprement dite, qui doit permettre au lecteur d'aborder les monographies avec le recul nécessaire. La dernière partie propose à la réflexion les axes de progrès qui pourraient remédier à certaines lacunes et faiblesses des travaux actuels, en particulier mais pas seulement, dans le cadre des comparaisons internationales.

*Il faut remercier les offices statistiques nationaux qui ont permis à ce dossier d'aboutir. Ils sont cités dans chaque monographie publiée dans ce numéro. Des travaux présentés au colloque de Bratislava sont également cités, en particulier dans l'article de Fabien Dell et Nicolas Herpin. Nos remerciements vont aux équipes qui ont participé à cette étape du projet.*

# Annexe

## Économie et Statistique

Numéro 383-384-385 - 2005

---

### Les approches de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales

---

**7 Bas revenus, consommation restreinte ou faible bien-être : les approches statistiques de la pauvreté à l'épreuve des comparaisons internationales**

Comparer les populations pauvres de pays aux histoires, cultures et niveaux de développement économique différents met en lumière les forces et limites conceptuelles et statistiques des mesures traditionnelles. L'approche multidimensionnelle de ce phénomène prend alors tout son sens.

*Daniel Verger*

**12 Les indicateurs de Laeken**

21 indicateurs pour mesurer l'inclusion sociale.

*Un encadré de Aude Lapinte*

**33 Les indicateurs synthétiques**

Des indices séduisants mais délicats à construire.

*Un encadré de Jérôme Accardo et Pascal Chevalier*

**47 Pauvres et modes de vie pauvre dans des pays européens**

La Grande-Bretagne, la France, l'Espagne, le Portugal, la Pologne, la Roumanie et la Russie ont des niveaux de vie moyens très inégaux et la pauvreté y prend des formes très différentes en termes d'activité productive, de structure de la consommation et d'entraide.

*Nicolas Herpin et Fabien Dell*

**49 Conditions de vie et pauvreté au Brésil**

Les pauvres ne sont pas principalement des personnes sans emploi mais les travailleurs du secteur informel.

*Un encadré de Tania Quiles de O. Lustosa, Madior Fall et Nicolas Herpin*

**75 La pauvreté menace les jeunes Espagnols au moment où ils s'émancipent**

L'accès au logement et à l'emploi stable : un long chemin semé d'embûches pour les jeunes ménages espagnols.

*Magda Mercader-Prats*

**91 Pauvreté relative et conditions de vie en France**

Faiblesse des ressources monétaires, difficulté à équilibrer son budget et mauvaise qualité des conditions de vie ne vont pas toujours de pair ; mais leur cumul touche plus souvent les personnes peu diplômées, exposées au chômage, les familles monoparentales, les hommes seuls et les ménages souffrant de problèmes de santé.

*Madior Fall et Daniel Verger*

**109 La pauvreté et l'exclusion sociale en Grande-Bretagne**

L'étude d'une large gamme de privations confirme la complémentarité des différentes approches pour décrire la pauvreté, qui reste relativement fréquente en Grande Bretagne.

*Eldin Fahmy et David Gordon*

- 131 Les multiples facettes de la pauvreté dans un pays en développement. Le cas de la capitale malgache**  
Les différentes dimensions de la pauvreté ne se recoupent que partiellement à Madagascar, l'un des pays les plus pauvres du monde. 2,4 % des Tananariviens cumulent les sept formes de pauvreté considérées dans l'étude, tandis que 78 % sont affectés par au moins l'une d'entre elles.  
*Mireille Razafindrakoto et François Roubaud*
- 157 Pauvreté et exclusion en Pologne**  
Les liens familiaux, bien que forts en Pologne, n'atténuent que faiblement les conséquences de la pauvreté.  
*Anna Szukielojć-Bieńkuńska, Madior Fall et Daniel Verger*
- 179 Travail, inégalité et autoconsommation au Portugal**  
Les agriculteurs et les marins pêcheurs sont les plus exposés à la pauvreté monétaire. L'autoconsommation, quand l'habitat s'y prête, donne cependant plus de flexibilité à la gestion du budget.  
*Rui Manuel Cerdeira Branco, Regina Soares et Teresa Bago d'Uva*
- 193 Roumanie : une agriculture de survie, après l'industrialisation forcée**  
Le coût d'arrêt donné à l'urbanisation a accentué la pauvreté dans les campagnes.  
*Viorica Duma, Maria Molnar, Filofeia Panduru et Daniel Verger*
- 219 Conditions de vie et pauvreté en Russie**  
La polarisation croissante entre Moscou et la province renvoie l'image d'une Russie où l'inégalité augmente et où les familles monoparentales, les familles nombreuses et les personnes âgées, surtout dans les petites villes, font face à des conditions de vie difficiles.  
*Irina Kortchagina, Lilia Ovtcharova, Lidia Prokofieva, Patrick Festy et Daniel Verger*
- 245 Trois apports des données longitudinales à l'analyse de la pauvreté**  
L'exploitation des données longitudinales modifie radicalement les approches habituelles de la pauvreté.  
Volet 1. Erreurs de mesure et entrées-sorties de pauvreté  
La prise en compte des erreurs de mesure peut modifier du simple au triple les taux de sortie de pauvreté.  
Volet 2. Dynamique de la pauvreté : peut-on démêler l'écheveau des causalités ?  
Les différents symptômes de pauvreté ne sont pas synchrones et leur agrégation pose problème.  
Volet 3. Pauvreté absolue et relative : quelques éléments de réflexion et un essai de quantification  
L'indexation des seuils de pauvreté sur les niveaux de vie doit-elle être totale ?  
*Stéfan Lollivier et Daniel Verger*
- 283 La perception de la pauvreté en Europe depuis le milieu des années 1970**  
Analyse des variations structurelles et conjoncturelles  
En Europe, la perception de la pauvreté varie fortement selon le pays, mais aussi selon la conjoncture économique et sociale.  
*Serge Paugam et Marion Selz*

---

## Résumés – Summaries – Zusammenfassungen – Resúmenes

---

### A PROPOS DE STATECO

Les jugements et opinions exprimés par les auteurs d'articles publiés dans STATECO n'engagent qu'eux-mêmes, et non les institutions auxquelles ils appartiennent, ni, *a fortiori*, l'INSEE, DIAL ou AFRISTAT.

Les propositions d'articles sont à envoyer à l'adresse suivante :

Secrétariat de la revue STATECO  
DIAL  
4, rue d'Enghien  
75010 Paris

Elles doivent comprendre une version sur papier et une version sur disquette, de préférence en Word, sans style ni mise en page.

STATECO est diffusé gratuitement sur demande auprès du secrétariat de la revue.

### 5ème colloque francophone sur les sondages: annonce de deux bourses

*Le colloque **Sondages2007** aborde tous les thèmes qui concernent la méthodologie des enquêtes par sondage et en priorité les enquêtes longitudinales, de santé, électorales, internationales, dans les pays en développement et de sources multiples. Avec le soutien de la Fondation pour la Statistique, le comité d'organisation offre deux bourses de voyage et de séjour pour deux auteurs de communication originaires et travaillant dans un pays en développement. Les bourses sont réservées à des personnes de moins de 35 ans, ne travaillant pas dans un organisme international, le cumul avec une autre source de financement n'est pas possible. La bourse donne droit à participer aux ateliers qui suivront immédiatement le colloque. Le colloque organisé par la Société française de statistique se tiendra à Marseille du 5 au 7 novembre 2007. Un jury international sélectionnera deux communications parmi les propositions de 4 pages maximum qui devront parvenir à l'adresse électronique du colloque avant le 31 mars 2007. Pour toute information complémentaire : [sondages2007@cereq.fr](mailto:sondages2007@cereq.fr). Voir le site du colloque : <http://www.cereq.fr/sondages2007/>*